

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

UNIDAD DE POST-GRADO

**Alcances de derecho a la educación gratuita en las
universidades públicas**

TESIS

para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho con mención en
Derecho Constitucional y Derechos Humanos

AUTOR

Dante Martín Paiva Goyburu

Lima – Perú

2013

Con mucho afecto para mis queridas abuelitas Isabel Fernández y Santos Nunura, madres abnegadas y mujeres ejemplares, que hoy se encuentran descansando tras haberlo dado todo en este mundo. Para ellas, por la vida que dieron y su recuerdo eterno, va dedicada esta obra.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO: PLAN DE INVESTIGACIÓN

I. Marco Metodológico	1
1.1. Planteamiento del problema	1
1.2. Fundamentación del problema	3
1.3. Objetivos	5
1.4. Hipótesis	6
1.5. Tipo de investigación	7
1.6. Niveles de Investigación	7
1.7. Fuentes	7
1.8. Metodología	7
1.9. Técnicas de análisis	8
II. Marco Teórico	8

CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1. Conceptos generales.	11
1.1. ¿Qué es la educación?	11
1.2. Los derechos fundamentales.	24
1.3. ¿Qué es el derecho a la educación?	29
1.4. El papel del Estado en la educación.	52
1.5. La gratuidad de la educación en el Perú.	59
1.6. Marco normativo del derecho a la educación en el Sistema Universal de los Derechos Humanos.	60
1.7. Servicios públicos	68

CAPÍTULO TERCERO: EL TRATAMIENTO JURÍDICO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

1. El Derecho a la educación superior en la Constitución, Tratados, Convenios y Recomendaciones Internacionales.	72
1.1. Cuestiones previas.	72
1.2. El influjo de la Constitución española de 1978 en el Constitucionalismo peruano	74
2. Principios generales del derecho a la educación.	77
2.1. El principio de no discriminación.	77
2.2. Igualdad de oportunidades y de trato.	78
2.3. El acceso universal a la educación.	79
2.4. El principio de solidaridad.	79
3. Leyes relativas a la educación superior.	80
3.1. Ley Universitaria – Ley N° 23733.	80
3.2. Ley de promoción de la inversión en la educación – Decreto Legislativo N° 882.	83
4. Estatutos universitarios.	84
5. El derecho a la educación superior en las sentencias del Tribunal Constitucional.	91
6. La Asamblea Nacional de Rectores (ANR).	111
6.1. Concepto.	111
6.2. Historia.	111
6.3. Misión y visión.	113
6.4. Funciones y atribuciones principales.	113
7. El Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU).	115

CAPÍTULO CUARTO: LA UNIVERSIDAD Y EL DOCENTE UNIVERSITARIO PERUANO. SU IMPORTANCIA EN EL PROCESO EDUCATIVO.

1. ¿Qué es la Universidad?	122
1.1. Concepto.	122
1.2. Financiamiento de las universidades.	125
1.3. La Universidad en el Perú.	126
1.4. Reflexiones sobre la universidad peruana.	131
1.5. La Universidad peruana en el siglo XXI.	134
2. Situación del docente universitario.	137
2.1. Formación profesional.	137
2.2. Realidad del docente universitario peruano.	139
2.3. ¿Y la libertad de cátedra?	145

CAPÍTULO QUINTO: ANÁLISIS DE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

1. La interpretación del artículo 17 de la Constitución.	147
1.1. El debate constituyente sobre el artículo 17 de la Constitución.	147
1.2. Interpretación dogmática del artículo 17° de la Constitución.	168
2. La posición del gobierno actual sobre la gratuidad de la educación superior.	172
3. La doctrina respecto a la gratuidad de la educación superior en el Perú.	175
4. La gratuidad de la educación en las universidades públicas en la legislación comparada:	179
4.1. Constituciones de América Latina.	179
4.2. Normas de rango inferior a la Constitución.	187

CAPÍTULO SEXTO: PERSPECTIVAS SOBRE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

1. Delimitación de los alcances de la gratuidad de la educación en las universidades públicas peruanas.	189
2. ¿Por qué debe mantenerse la gratuidad de la educación que imparten las universidades nacionales?	194
3. El rol del Estado Democrático y Social de Derecho.	200
4. La defensa de los derechos fundamentales.	203
5. Mejoras necesarias a aplicar por las universidades públicas para mejorar la prestación del servicio educativo.	206
6. Necesidad de involucrar una participación activa de los graduados en el pre grado.	210
7. Estudio de un caso particular: La Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.	213
CONCLUSIONES	219
RECOMENDACIONES	229
BIBLIOGRAFÍA	232
ANEXOS	239

ABSTRACT

El presente trabajo tiene como objetivo hacer un análisis del tratamiento constitucional del derecho a la gratuidad de la educación, procurando desarrollar y exponer los alcances y perspectivas que se tienen sobre el mismo.

Para ello, se ha hecho una revisión de los conceptos elementales, como lo es la educación, los derechos fundamentales, el derecho a la educación, los servicios públicos y el papel que le asiste al Estado en cuestiones de educación. De igual forma, al ser este un tema constitucional, es que se ha hecho un repaso de la historia constitucional peruana, en cómo se ha concebido en ésta el derecho a la educación gratuita.

Es indispensable aproximarnos al tratamiento jurídico del derecho a la educación superior universitaria, el cual se ha regulado tanto de manera interna (Constitución, leyes, estatutos) sino que también el Derecho Internacional, mediante Tratados y Pactos ha abordado la cuestión educativa, incluso, la gratuidad que debe asistirle a la educación universitaria en el mundo.

El Perú, en la Constitución de 1993, hizo un cambio sustancial en el tratamiento constitucional de la gratuidad de la educación universitaria. Los resultados de la investigación demuestran que dicho cambio se hizo bajo un deficiente análisis y debate constituyente, y aunque la justicia constitucional, bajo una interpretación sistemática e histórica, podría reivindicar la gratuidad de la educación universitaria en el plano constitucional, es indispensable una reforma de la Constitución en lo concerniente a la gratuidad.

Para una mejor exposición de nuestro enfoque, la presente investigación abarca conceptos educativos, jurídicos, políticos y sociales, pero también hace hincapié en recientes estudios sobre la realidad universitaria peruana y los jóvenes, pues es deber dentro del Estado Constitucional y Democrático de derecho recoger las aspiraciones sociales, garantizando de esta manera el bienestar general.

Es correcto y adecuado que las universidades públicas regulen el rendimiento de sus estudiantes y que también tomen las medidas necesarias en caso algún estudiante no haga mérito para llevar adelante, su carrera, pero ello debe resultar de sus propias aptitudes, no como lo dispone la Constitución actual, que bajo su redacción actual pone en riesgo la gratuidad de la educación universitaria en las universidades del Estado.

INTRODUCCIÓN

A partir de las reformas estructurales en la década de los noventa en nuestro país, el gobierno impulsó una política neoliberal con consecuencias que hasta el día de hoy se están viviendo. Dentro de ellas, la Constitución vigente, promulgada en 1993, representa los anhelos por establecer un Estado de menor intervención, dejando la mayor parte de la actividad económica al sector privado.

Dentro de esa política, el alcance del derecho a la educación también tuvo sus variaciones; mientras en las décadas anteriores a los noventa, existía un notable compromiso del Estado, en el marco del Estado de Bienestar, de brindar una educación gratuita sin condiciones a favor de la población y más aún, de los sectores menos favorecidos, hoy en día se ha visto como discretamente se han aplicado restricciones en la cuestión de la gratuidad de la educación.

La presente investigación tiene como objetivo conocer cómo se ha regulado el derecho a la educación gratuita en las universidades públicas, esto por cuanto si bien la oferta educativa en nuestro país ha aumentado, sobre todo por las instituciones privadas, todavía tenemos un buen margen de peruanos en condiciones de pobreza y pobreza extrema, lo cual les impide autofinanciarse una educación superior en las instituciones privadas. Para ello siempre se han tenido a las universidades públicas, sin embargo, se cuestiona la gratuidad de la educación superior conforme se viene dando en la actualidad.

En la presente investigación partimos con el siguiente problema ¿Cuáles son los alcances del derecho a la educación universitaria gratuita? Esto por cuanto se aprecia un cierto desconocimiento respecto de hasta donde llegar la gratuidad de la educación universitaria, pero más aún, si ésta representa un derecho fundamental.

Es por ello que este trabajo se ha orientado teniendo como objetivo principal desarrollar y exponer los alcances del derecho a la educación gratuita en las universidades públicas, lo que involucra también conocer los aspectos relevantes del contenido esencial del derecho fundamental a la educación, determinar bajo qué sustento, en algunas universidades, se configura un trato diferenciado a los estudiantes en lo relativo a la gratuidad de la educación; de igual forma, es menester identificar los avances realizados en la doctrina y la jurisprudencia nacional y extranjera respecto del derecho a la educación gratuita en las universidades públicas, pudiendo, a partir de ello, establecer los vacíos y deficiencias

normativas dentro del tratamiento de la gratuidad de la educación universitaria, dentro de la Constitución, la Ley Universitaria y los Estatutos y normas que regulan el funcionamiento de las universidades públicas.

Finalmente, se ha previsto analizar aspectos jurídicos que se involucran en la educación de las universidades públicas, tales como la situación de los catedráticos y la autonomía universitaria en sí misma, y bajo todos los demás puntos, poder sustentar y presentar un proyecto de reforma constitucional del artículo 17° de la Constitución.

La hipótesis bajo la cual hemos dado una respuesta preliminar a nuestro problema es que el derecho a la gratuidad de la educación universitaria tiene los alcances de un derecho fundamental, el cual no puede aceptar restricciones, a nivel constitucional, que discriminen o limiten por condición social u otro factor. Es por ello que resulta fundamental aproximarnos a la Constitución, los Tratados, la ley, la doctrina y la jurisprudencia, las cuales, mediante síntesis, comentario, los métodos comparativo e histórico nos conducen a una investigación exploratoria y explicativa, siendo este un estudio dogmático propiamente. Sin embargo, haremos empleo de algunos cuadros y estadísticas a fin de acercarnos con mejores posiciones a la realidad universitaria del Perú.

Aspecto indispensable para el estudio de este derecho fundamental, procurando desarrollar su real dimensión y alcances, obedeciendo lo prescrito por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como el Derecho Comparado y, dentro del debate constituyente de 1993, ubicar los criterios bajo los cuales se impulsó este artículo para su consideración.

Ha sido necesario revisar datos y estadísticas que proporcionen un panorama verídico respecto de la situación actual de la educación en las universidades públicas del Perú. Mucho suele afirmarse respecto de cuál es en realidad la condición por la que atraviesa la universidad pública, pero queremos sostener una posición a partir de información objetiva, sobre todo la que proporciona el II Censo Nacional Universitario, realizado en el año 2010, y la I Encuesta Nacional de la Juventud, realizada en el año 2011.

De igual forma, se han revisado los estatutos vigentes de una muestra de universidades a nivel nacional, resaltando cómo estos abordan a la gratuidad de la educación que imparten. Si bien es cierto, como podrá apreciarse en las conclusiones de este trabajo de investigación, nuestra postura se orienta a que debe respetarse la gratuidad de la enseñanza universitaria, y restituirse su reconocimiento

constitucional en toda su dimensión, ello no exime que las universidades puedan regular las condiciones por la cuál un estudiante puede perder su condición de tal.

En un gobierno que apela a la inclusión social, el tema de la gratuidad de la enseñanza es fundamental para brindar oportunidades a estudiantes de bajo recursos que tienen todo el derecho a la educación. No debemos entender necesariamente por bajos recursos una situación menesterosa extrema, pues si bien hay estudiantes que pudieron contar con una educación básica en instituciones privada, ello no implica, necesariamente que cuenten con recursos para financiar una educación superior.

La universidad pública debe procurarse mecanismos que permitan que sus graduados puedan retribuir, de forma constructiva, la formación gratuita que han recibido. Bajo un sistema como el actual, donde se prepondera el individualismo y la competitividad agresiva, es muy difícil despertar el espíritu solidario en los estudiantes. Para muestra, muchos cuando ingresan tienen actitudes radicales, participando en cuanta mitin y protesta se les ofrece, pugnando incluso por ganar tribuna en esos aspectos; pero una vez que culmina la carrera y percibe ingresos, suele olvidarse por completo de la universidad, asistiendo esporádicamente solo para ver trámites vinculados a sus estudios. Esa situación debe cambiar y los docentes universitarios deben motivar a que los egresados retornen y aporten, participando en el gobierno universitario, apoyando en las cátedras, asesorando a los nuevos estudiantes, compartiendo sus experiencias.

Jurídicamente, es una obligación y/o deber del Estado, de conformidad con la Constitución, promover el desarrollo y el bienestar general ¡Qué mejor manera que a través de oportunidades de estudiar una carrera universitaria! El Estado Social y Democrático de Derecho de nuestro tiempo debe reafirmar su posición de fomentar la igualdad y la dignidad de sus ciudadanos. Además, dentro de la progresividad de los Derechos Humanos, hay tendencias que propugnan considerar a la educación universitaria como un Derecho Humano. Sobre todo en países en vías de desarrollo, como el nuestro, una posición de compromiso con la población es dotarla de más oportunidades para educarse, fomentando que todo lo aprendido se revierta en el bienestar de todos, orientando el conocimiento hacia aquellos segmentos donde somos más vulnerables y se requieren de soluciones efectivas.

Descartemos ese viejo prejuicio de que todo aquel servicio que el Estado brinda es negativo o deficiente. Universidades como San Marcos, próxima a conmemorar 472 años de fundación, es un

referente dentro de las universidades del Perú, a pesar de todos los conflictos y problemas por los que ha atravesado. La grandeza de la *Decana de América* se encuentra en sus estudiantes, docentes y trabajadores. Aquella persona que cuenta con recursos va a optar por una universidad privada, recordemos que la mayor parte de los universitarios peruanos se forma en éstas. Que la universidad pública sea para quien la merezca y gocen de una educación gratuita y de calidad si cumplen con los méritos para la misma; es por ello que debe haber una permanente fiscalización de los estudiantes, para consolidar a quiénes la aprovechan.

En un país como el nuestro, dónde las oportunidades son escasas, es realmente lamentable que existan individuos que malgasten la vacante que obtuvieron, al dejar de ir a clases, desaprobando constantemente las materias o peor aún, incurrir en actos que pueden atentar contra la misma universidad. La mejor forma de predicar es mediante el ejemplo, porque la práctica es el criterio de verdad. No hay ninguna injusticia en que la evaluación y exigencia dentro de las universidades sea rigurosa, más injusto es que una vacante universitaria sea desperdiciada, dejando fuera a una persona con ganas de estudiar y aportar a su país.

Como se podrán apreciar en las conclusiones, la educación universitaria gratuita ha estado presente en la historia constitucional del Perú, siendo un anhelo de generaciones, posición que también la ha asumido el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, dentro de la Declaración Universal, pero más preciso en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales impulsado por las Naciones Unidas. De esta manera, la gratuidad de la educación universitaria es un derecho de carácter universal, cuya promoción y respeto debe difundirse universalmente.

El actual artículo 17° de la Constitución, en lo relativo a la gratuidad de la educación universitaria constituye un retroceso histórico, así como una posición contradictoria frente a lo impulsado por el Sistema Universal de los Derechos Humanos, y aunque pueda, mediante la justicia constitucional, obtenerse un pronunciamiento a favor de la universalidad de la gratuidad de la educación superior universitaria, en aras de la seguridad jurídica, es preferible realizar una reforma del artículo 17° de la Constitución vigente.

La educación no puede someterse a las reglas del libre mercado, siendo indispensable reivindicar que toda persona con las aptitudes necesarias y con la voluntad de estudiar debe tener la posibilidad de acceder a una educación universitaria gratuita, si así lo desea. No se pretende desterrar a las

universidades privadas, sino propiciar una mayor inclusión social. Obviamente, la universidad pública debe hacerse respetar, es por ello que hay otras tareas pendientes, como su continuo desarrollo y mejora, pero ello involucra una participación activa de la comunidad universitaria, que no defraude la oportunidad que tiene, y por supuesto, una activa participación del Estado dotando los recursos necesarios y trabajando en conjunto, sin avasallar la autonomía universitaria, cumpliendo así los deberes que le manda la Constitución.

Lima, junio de 2013.



PLAN DE INVESTIGACIÓN

I. Marco Metodológico.

1.1. Planteamiento del problema.

1.1.1. Declaración del problema:

Se aprecia que en las diferentes universidades públicas a nivel nacional, hay un tratamiento diverso sobre la gratuidad de la educación. En la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), no hay pago de mensualidad ni monto de matrícula alguno, salvo por única vez para los ingresantes. Sin embargo, en otras universidades públicas existe el cobro de matrículas por cada año académico y el pago de otros conceptos.

En el mes de mayo de 2013, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI ha emitido un pronunciamiento¹ respecto de las barreras burocráticas que se encontraron dentro de las universidades públicas y que perjudican administrativamente a sus egresados en la obtención de los grados y títulos correspondientes, declarando muchos requisitos como auténticas trabas en menoscabo de los administrados, situación que ha sido acogida con beneplácito por los sectores estudiantiles, alegando que la educación universitaria debe ser gratuita conforme lo dispone la Constitución.

Bajo este escenario, advertimos que no hay una adecuada comprensión de lo que debe entenderse por educación universitaria gratuita dentro de la comunidad académica y las mismas autoridades universitarias. Es por ello que se ha acudido a revisar la doctrina y estudios sobre el tema, encontrándose que en nuestro país no se ha dado una mayor importancia a investigaciones sobre la naturaleza de la gratuidad de la educación universitaria, generando con ello una deficiencia conceptual que afecta a la percepción de la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas, lo que muchas veces ha conllevado a conflictos sociales por esa controversia en lo que debe entenderse por este derecho.

¹ Resoluciones de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas y del Tribunal de INDECOPI disponibles en http://www.indecopi.gob.pe/0/modulos/JER/JER_Interna.aspx?are=0&pfl=0&jer=1517



Es por eso que hemos considerado como problema central de la investigación, el siguiente: ¿Cuáles son los alcances del derecho a la educación universitaria gratuita? Asimismo, se ha advertido que bajo la Constitución de 1993, la gratuidad de la enseñanza universitaria no está adecuadamente garantizada, porque solo se compromete para quienes tengan un rendimiento satisfactorio y carezcan de los recursos para solventar los gastos académicos², lo cual difiere de lo previsto en la Constitución de 1979³ que contemplaba gratuidad en todo nivel, es por eso indispensable preguntarse ¿Cuáles son los fundamentos jurídicos que respaldan el derecho a la educación gratuita en las universidades públicas?

La Constitución vigente señala que la gratuidad de la educación en las universidades públicas de nuestro país se garantiza para aquellos estudiantes que carecen de recursos económicos y que cuenten con un rendimiento satisfactorio. Pero también tenemos a la Ley Universitaria, que en su artículo 78° dispone taxativamente que la enseñanza en las universidades públicas es gratuita, aunque dicha condición se pierde si el estudiante no es regular en los estudios o tiene un deficiente rendimiento. Por otro lado, tenemos los Estatutos que regulan a la Universidad, y en el Estatuto de la UNMSM está dispuesto en el art. 5°, como un principio de la Universidad, la gratuidad de la enseñanza.

Para ubicarnos en el centro del problema principal debemos resolver previamente varios problemas secundarios. El primero ¿En qué consiste el derecho a la educación? ¿Dónde se establecen los parámetros constitucionales que regulan el derecho a la educación? ¿Cómo se entiende el derecho a una educación gratuita? Esos son los problemas claves de la investigación, los demás tratan de describir las instituciones involucradas.

1.1.2. Perspectiva u enfoque:

El problema que se pretende resolver se ubica dentro de los alcances del derecho constitucional. El área es el de los derechos fundamentales. El enfoque del área temática es la

² **Artículo 17.-** La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.

³ **Artículo 25.-** La educación primaria, en todas sus modalidades, es obligatoria. La educación impartida por el Estado es gratuita en todos sus niveles, con sujeción a las normas de ley. En todo lugar, cuya población lo requiere, hay cuando menos en centro educativo primario. La ley reglamenta la aplicación de este precepto.



propuesta de una adecuada interpretación de los alcances del derecho a la educación gratuita en las universidades públicas.

1.1.3. Análisis y perspectivas:

Abordamos y analizamos una relectura del verdadero sentido que debe tener el derecho a la educación gratuita en las universidades públicas, por cuanto a la fecha se da una discordancia entre lo sostenido en el texto constitucional vigente y la realidad. Es por ello que una interpretación y análisis comparado son esenciales para una cabal interpretación de la norma, a favor de la seguridad jurídica y el respeto irrestricto del derechos fundamental a la gratuidad de la enseñanza.

1.2. Fundamentación del problema.

1.2.1. Justificación:

Hemos optado por analizar la realidad educativa de nuestro país, específicamente la situación del derecho a la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas, con el objetivo de conocer mejor las causas de los conflictos que se suscitan respecto de este tema y apreciar en su real sentido jurídico y constitucional lo que debemos entender por gratuidad de la educación en las universidades públicas.

El tema de la educación universitaria en nuestro país es inagotable, desde aspectos como la situación de los docentes y/o profesores universitarios, quienes después de tenaces enfrentamientos consiguieron se haga realidad la homologación establecida legalmente; o también el aspecto de beneficios tributarios para las universidades en nuestro país. En ese sentido, un aspecto sumamente sensible y que continuamente es materia de debate, lo representa la gratuidad de la enseñanza que imparten las universidades públicas.

Resulta importante elaborar investigaciones sobre la situación de este derecho establecido en la Constitución, el cual, debido a interpretaciones y cuestiones presupuestales, siempre se ha visto amenazado en su aplicación. Procuraremos desarrollar el nivel que alcanza la consagrada gratuidad y las medidas a adoptarse para que ésta se garantice.



Aunque, en la actualidad se aprecia que cada vez hay más voluntad política por la promoción de la educación a favor de la inclusión social; lo dispuesto en el texto constitucional vigente en su artículo 17° representa cierto riesgo para la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas conforme se da hasta la fecha.

Si bien en el nivel básico, la educación es completamente gratuita en las instituciones educativas del Estado, lo cual señala expresamente la Constitución, en el nivel universitario se ha establecido la condición que solo habrá gratuidad para aquellos que no cuenten con recursos económicos y además tengan un rendimiento adecuado.

Si vemos las Constituciones anteriores, lo que respecta al derecho a la educación gratuita ha sido una continua serie de luchas, que progresivamente ha obtenido importantes logros a favor de la población, en el marco del Estado de Bienestar.

La Constitución Política del Perú de 1979, en su artículo 25° prescribía:

Artículo 25.- La educación primaria, en todas sus modalidades, es obligatoria. La educación impartida por el Estado es gratuita en todos sus niveles, con sujeción a las normas de ley. En todo lugar, cuya población lo requiere, hay cuando menos un centro educativo primario. La ley reglamenta la aplicación de este precepto.

En tal sentido, la presente investigación:

- a) Es *conveniente*, por cuanto pretende contribuir con propuestas concretas respecto de la protección constitucional a la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas, procurando presentar soluciones en torno al debate que se ha generado sobre el tema, sentando una posición jurídica sobre cómo debe aplicarse este derecho.
- b) Es *relevante socialmente*, por cuanto son miles los estudiantes de las universidades públicas en el país, muchos de ellos de sectores que no podrían solventar una educación universitaria por sus propios medios. Además, siendo necesario fomentar especialistas y profesionales en nuestro país, el Estado debe brindar oportunidades de educación en el nivel universitaria sin que se vea amenazado o que se mantenga en suspenso la condición de gratuidad, además que favorece a concretar el proyecto de vida de muchos estudiantes a nivel nacional.



- c) Tiene *implicaciones prácticas*, por cuanto adopta una posición legitimante sobre el sentido y real dimensión de la gratuidad de la educación en las Universidades Públicas, lo que permitiría resolver esta incertidumbre en lo planteado por la Constitución de 1993, respecto de que la gratuidad solo alcanza a quienes carezcan de recursos para pagarla y tengan un rendimiento adecuado, pero que en los hechos no se aplica. De esta forma se contribuiría con argumentos válidos para establecer cuál debe ser el verdadero alcance de la gratuidad en las Universidades Públicas, permitiendo que los estudiantes puedan acceder a la educación de este tipo sin mayores reparos o riesgos; y
- d) Tiene *valor teórico*, por cuanto el tema de debate respecto de la gratuidad de la educación impartida en las Instituciones Públicas aún se mantiene deliberando, considerando además que en un particular contexto de crisis de la economía mundial y los planteamiento liberales, urge que el Estado enmiende la plana, fomentando decisivamente la mejora cualitativa del nivel académico en la nación, brindando oportunidades para estudiar y desarrollar investigaciones. En tal sentido, lo estudiado servirá para ratificar la posición que apuesta por una completa e incondicional gratuidad de la educación en las Universidades Públicas.

1.3. Objetivos.

1.3.1. Objetivo general:

Del análisis del Derecho a la educación gratuita en las universidades públicas. DESARROLLAR Y EXPONER los alcances del derecho a la educación gratuita en las universidades públicas.

1.3.2. Objetivos específicos:

1. Señalar los aspectos relevantes del contenido esencial del derecho fundamental a la educación, tutelado por la Constitución.
2. Determinar bajo qué sustento, en algunas universidades, se configura un trato diferenciado a los estudiantes en lo relativo a la gratuidad de la educación.



3. Identificar los avances realizados en la doctrina y la jurisprudencia nacional y extranjera respecto del derecho a la educación gratuita en las universidades públicas.
4. Establecer los vacíos y deficiencias normativas dentro del tratamiento de la gratuidad de la educación universitaria, dentro de la Constitución, la Ley Universitaria y los Estatutos y normas que regulan el funcionamiento de las universidades públicas.
5. Analizar aspectos jurídicos que se involucran en la educación de las universidades públicas, tales como la situación de los catedráticos y la autonomía universitaria en si misma.
6. Sustentar y presentar un proyecto de reforma constitucional del art. 17 de la Constitución.

1.4. Hipótesis.

Hipótesis principal

El derecho a la gratuidad de la educación universitaria tiene los alcances de un derecho fundamental, el cual no puede aceptar restricciones, a nivel constitucional, que discriminen o limiten por condición social u otro factor.

Hipótesis secundarias

- El derecho a la educación es un derecho humano, que debe ser garantizado en la formación de la persona a todo nivel, tanto en su desarrollo en los conocimientos básicos de la escuela, como en la obtención de una profesión la cual le permita contribuir académicamente con sus investigaciones.
- Los parámetros constitucionales que regulan el derecho a la educación se encuentran en la Constitución, los Tratados Internacionales, Convenios suscritos y Acuerdos impulsados por la UNESCO, así como en la Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional peruano.
- El derecho a una educación gratuita garantiza el acceso a todas las personas para que puedan gozar de una formación básica y profesional, siempre y cuando acaten las normas que regulan la matrícula en las instituciones educativas promovidas por el Estado.



1.5. Tipo de investigación.

Es un estudio **dogmático**, una investigación pura. Busca desarrollar el verdadero alcance del derecho a la educación gratuita en las universidades públicas.

1.6. Niveles de investigación.

Exploratoria y explicativa.

1.7. Fuentes.

La verificación empírica de nuestras afirmaciones se sustentará en la Constitución, las leyes de desarrollo constitucional y los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, siendo aquello las fuentes primarias de nuestra investigación, especialmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La literatura crítica de aquellos instrumentos son las fuentes secundarias en las que basaremos también nuestras afirmaciones, manuales y tratados sobre Derechos Humanos y Derecho Constitucional nos servirán para el efecto.

1.8. Metodología.

Se aplicará el uso intensivo de los siguientes métodos:

- **Síntesis.-** Con el objetivo de sistematizar de forma comprensible la gran cantidad de información, doctrinal, legal y jurisprudencial que serán revisadas en el presente trabajo.
- **Comentario.-** A manera de explicación de aquellas categorías que se presenten y sean necesarias de aclararse para comprender los demás conceptos.
- **Método Comparativo.-** Debido a que nuestra posición requiere de apreciar la realidad jurídica universitaria en otras latitudes, debe revisarse las normas pertinentes de la materia, aclarando los conceptos bajo las categorías propias en las que fueron concebidas y cuál fue la voluntad del legislador dentro del esquema en el cual desarrolló la norma.



- **Método Histórico.-** Al desentrañar el sentido del legislador original, debe apreciarse los diarios de debates y exposición de motivos de las normas relativas al derecho a la educación y, específicamente, lo emitido y resuelto a favor de la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas, considerando los principios que inspiraron tales disposiciones.

1.9. Técnicas de análisis.

Como técnicas se utilizarán la **lectura comprensiva**, el **fichaje**, la **recopilación documental**, entre otros.

Específicamente, en cuanto a la recolección de la información, ello consiste básicamente en la búsqueda, hallazgo y clasificación de las fuentes documentales a ser utilizadas en el presente estudio. Esta se hará fundamentalmente, sobre la jurisprudencia a la cual se tiene alcance, por ser de conocimiento público y representar casos prototípicos, a nivel nacional e internacional; así como la doctrina, tanto nacional como extranjera.

II. Marco Teórico.

Antecedentes

Sobre el presente tema no existen muchos antecedentes, se han podido ubicar algunos en tesis y revistas, pero que también abordan asuntos de interés en lo que corresponde a la situación de la educación universitaria en el Perú, no solo sobre la gratuidad de la misma.

Tenemos en este caso a la investigación realizada por Víctor Jüber Moscoso Torres *Efectos que produce un sistema de normatividad legal universitaria y jerarquizada en la calidad de la gestión institucional universitaria*, que fue una tesis de Magister sustentada en 2009 en el Post grado de Educación en la UNMSM, en la cual propone un nuevo Sistema de Normas Jurídicas Universitaria convenientemente jerarquizado y concordado que faciliten la gestión de una adecuada gerencia administrativa y académica del quehacer universitario. El motivo de la investigación, se ubica en la Legislación Universitaria vigente, Ley N° 23733 y en las Políticas Educativas que ha implementado la Asamblea Nacional de Rectores y el Consejo Nacional la autorización de Funcionamiento de Universidades en los años de 1998 al



2001, en detrimento de los Derechos Fundamentales, Sociales y Económicos garantizados por la Constitución Política vigente. Asimismo, en la calidad de la gestión institucional universitaria debemos entender el desarrollo de ésta como una respuesta a las necesidades del desarrollo social, económico, tecnológico y cultural del país. La encuesta fué aplicada a cien docentes universitarios de cuatro universidades: dos públicas y dos privadas y tres escuelas de post-grado universitario. Así como se adjunta el anteproyecto de una nueva Ley Universitaria preparada por el autor.

También tenemos el artículo de Vanetty Molinero Nano, *El derecho a la educación en el Perú en tiempos neoliberales*, en la revista Educación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Vol. 18, no. 35, 2009), donde nos da una amplia perspectiva de las condiciones que operan sobre el derecho a la educación dentro de las políticas neoliberales.

En la experiencia comparada tenemos una interesante posición dentro del artículo *Defensa de la gratuidad de la educación en Colombia: algunos argumentos constitucionales y de derecho internacional*, escrito por Camilo Ernesto Castillo Sánchez y Ethel Nataly Castellanos Morales, siendo publicado en el Vol. 12, año 2010 de la Revista Estudios Socio-Jurídicos, en Bogotá. Resulta muy ilustrativa la realidad de Colombia, que es el único país de América Latina en el que la Constitución y la ley permiten a las instituciones educativas estatales realizar cobros académicos en todos los grados escolares. La consecuencia de esto es que el Gobierno Nacional no se ha interesado por elaborar una política de gratuidad de la educación. Sin embargo, la Constitución tiene disposiciones que permiten integrar los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia al ordenamiento jurídico interno; allí, es donde está consagrada la gratuidad de la educación. Ésta es un imperativo jurídico que el Estado no puede desconocer. La Corte Constitucional ha protegido el acceso y la permanencia al sistema educativo con base en el Derecho Internacional pues cuando existe una disposición de derechos humanos que consagra un derecho, los argumentos de costo beneficio quedan excluidos, en especial si es un derecho universalmente reconocido. Nuestra tesis es que no hay ninguna razón para que el Estado restrinja el disfrute del derecho a la educación a través de cobros, especialmente porque la gratuidad de la educación primaria les permite a las personas acceder y permanecer en el sistema educativo y es un instrumento privilegiado para remover las barreras económicas que afectan el disfrute del derecho. La estructura del artículo es la siguiente: los dos primeros apartados se referirán a las obligaciones internacionales del Estado colombiano, el tercero hará énfasis en la jurisprudencia constitucional sobre la



Alcances del derecho a la educación gratuita en las universidades públicas

gratuidad de la educación y, finalmente, habrá una breve conclusión que planteará futuras líneas de trabajo.



MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1. Conceptos generales:

1.1. ¿Qué es la educación?

1.1.1. Concepto.

Hablar del término educación resulta complejo. A lo largo del tiempo se han dado diversas acepciones al término, considerando las propias escuelas que han forjado la Pedagogía durante siglos. Procuraremos apreciar el significado de educación bajo una categoría multidisciplinaria, resaltando aquellas características comunes en las diversas corrientes del pensamiento.

Etimológicamente, la palabra “educación” proviene del latín *educatĭo, -ōnis* "guiar, conducir".

Sin embargo, existen ciertas controversias en lo relativo a la etimología, tal como expone Hernández Zuñiga:

«El concepto educación también implica una contradicción en su etimología, ya que presenta una doble concepción:

Del latín *Educare* (criar, nutrir, alimentar)

Ex-Ducere (sacar, llevar, conducir desde dentro hacia afuera).

Esta doble etimología de entrada, da la impresión de una contradicción y por lo tanto ha dado nacimiento a dos acepciones.

Estos dos sentidos son los causantes de las dos posiciones de la educación hoy en día:

Educación tradicional, de corte intelectualista y la educación nueva o progresiva, basada en la actividad, libertad y la espontaneidad del alumno. Tal visión plantea John Dewey, en *Experiencia y Educación*»⁴.

⁴ HERNÁNDEZ ZUÑIGA, Oscar Genaro: *Sociología de la Educación*, 3ª impresión, México, Universidad Santander, 1998, p. 4.



Para el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), el término educación es un nombre femenino que cuenta con las siguientes acepciones:

1. *f. Acción y efecto de educar.*
2. *f. Crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes.*
3. *f. Instrucción por medio de la acción docente.*
4. *f. Cortesía, urbanidad.*

La Ley General de Educación – Ley N° 28044 (LGE), en su artículo 2°, esboza una definición:

«La educación es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. Se desarrolla en instituciones educativas y en diferentes ámbitos de la sociedad».

Para los efectos de la presente investigación, consideramos que la educación puede definirse como:

- El proceso multidireccional mediante el cual se transmiten conocimientos, valores, costumbres y formas de actuar. La educación no sólo se produce a través de la palabra: está presente en todas nuestras acciones, sentimientos y actitudes.
- El proceso de vinculación y concienciación cultural, moral y conductual. Así, a través de la educación, las nuevas generaciones asimilan y aprenden los conocimientos, normas de conducta, modos de ser y formas de ver el mundo de generaciones anteriores, creando además otros nuevos.
- Proceso de socialización formal de los individuos de una sociedad.
- La educación se comparte entre las personas por medio de nuestras ideas, cultura, conocimientos, etc. respetando siempre a los demás. Ésta no siempre se da en el aula.

La educación es un proceso de socialización y endoculturación de las personas a través del cual se desarrollan capacidades físicas e intelectuales, habilidades, destrezas, técnicas de



estudio y formas de comportamiento ordenadas con un fin social (valores, moderación del diálogo-debate, jerarquía, trabajo en equipo, regulación fisiológica, cuidado de la imagen, etc.).

La función de la educación es ayudar y orientar al educando para conservar y utilizar los valores de la cultura que se le imparte (por ejemplo, la occidental: democrática y cristiana), fortaleciendo la identidad nacional. La educación abarca muchos ámbitos; como la educación formal, informal y no formal.

Pero el término educación se refiere sobre todo a la influencia ordenada ejercida sobre una persona para formarla y desarrollarla a varios niveles complementarios; en la mayoría de las culturas es la acción ejercida por la generación adulta sobre la joven para transmitir y conservar su existencia colectiva. Es un ingrediente fundamental en la vida del ser humano y la sociedad y se remonta a los orígenes mismos del ser humano. La educación es lo que transmite la cultura, permitiendo su evolución.

Respecto de la importancia de la educación, se ha establecido que “la educación se propone, fundamentalmente, transmitir a las nuevas generaciones una determinada cultura y unos conocimientos específicos y prepararlas, además, para la asimilación de nuevas técnicas, fruto, generalmente, de los cambios tecnológicos”⁵.

También es necesario identificar el hecho educativo, el cual puede entenderse como:

«... hecho social, una función social; es algo que se da en el tiempo, pero no en el espacio. Es como todos los hechos sociales, un *bien personal*: una experiencia que se da entre personas, no entre cosas. Por ello el hecho de la educación, de la culturalización del individuo, el fenómeno o proceso de la formación de la personalidad del hombre, no es fácilmente palpable a todos; no es perceptible, como tal, a los que están lejos de las ciencias sociales, y fácilmente se confunda: hecho educativo, Educación, con hecho de enseñar, Enseñanza, lo que es impropio, pues resulta tomar la parte por el todo»⁶.

⁵ SALVAT EDITORES: *La Enciclopedia*, Volumen 7, Madrid, MEDIASATGROUP, 2004, p. 4931.

⁶ ESCOBAR, Edmundo: “El derecho educativo”, en: CURIEL, José L. (comp): *Memorias del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social*, vol. VIII, México, UNAM, 1982, p. 211.



Dentro de la investigación que nos ocupa, es necesario determinar un concepto específico para lo que corresponde a la educación superior. Conforme ya hemos sostenido, en la educación se procura la formación del individuo, pero es necesario distinguir entre los fines que se buscan en la formación del niño con los de la formación del joven – adulto ¡allí radica la importancia de la educación según el nivel! Dentro de esta categoría, nuestra investigación aborda a la educación superior universitaria. Sobre el particular, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO ha señalado que la educación superior tiene como misión, lo siguiente:

- «a) formar diplomados altamente cualificados y ciudadanos responsables, capaces de atender a las necesidades de todos los aspectos de la actividad humana, ofreciéndoles cualificaciones que estén a la altura de los tiempos modernos, comprendida la capacitación profesional, en las que se combinen los conocimientos teóricos y prácticos de alto nivel mediante cursos y programas que estén constantemente adaptados a las necesidades presentes y futuras de la sociedad;
- b) constituir un espacio abierto para la formación superior que propicie el aprendizaje permanente, brindando una óptima gama de opciones y la posibilidad de entrar y salir fácilmente del sistema, así como oportunidades de realización individual y movilidad social con el fin de formar ciudadanos que participen activamente en la sociedad y estén abiertos al mundo, y para promover el fortalecimiento de las capacidades endógenas y la consolidación en un marco de justicia de los derechos humanos, el desarrollo sostenible la democracia y la paz;
- c) promover, generar y difundir conocimientos por medio de la investigación y, como parte de los servicios que ha de prestar a la comunidad, proporcionar las competencias técnicas adecuadas para contribuir al desarrollo cultural, social y económico de las sociedades, fomentando y desarrollando la investigación científica y tecnológica a la par que la investigación en el campo de las ciencias sociales, las humanidades y las artes creativas;
- d) contribuir a comprender, interpretar, preservar, reforzar, fomentar y difundir las culturas nacionales y regionales, internacionales e históricas, en un contexto de pluralismo y diversidad cultural;
- e) contribuir a proteger y consolidar los valores de la sociedad, velando por inculcar en los jóvenes los valores en que reposa la ciudadanía democrática y proporcionando



perspectivas críticas y objetivas a fin de propiciar el debate sobre las opciones estratégicas y el fortalecimiento de enfoques humanistas;

f) contribuir al desarrollo y la mejora de la educación en todos los niveles, en particular mediante la capacitación del personal docente.⁷»

1.1.2. Evolución del concepto *educación*.

La educación que se ha impartido a lo largo del tiempo, responde básicamente a las necesidades de la sociedad y al propio nivel que han desarrollado las fuerzas productivas en un particular momento histórico.

La educación, como el lenguaje, en un primer momento fue oral, una transmisión empírica de los conocimientos desarrollados por la primitiva humanidad, y que eran producto de la experiencia frente a la interacción con la naturaleza, a la cual tenían que conocer y someter para garantizar la supervivencia.

Se afirma al respecto:

«Por cientos de años, la raza humana transmitió oralmente sus conocimientos de una generación a otra, por medio de narraciones, poemas y canciones, confiando a la memoria el acervo de su cultura. La escritura vino a inventarse en los pueblos de Mesopotamia y Egipto cuando los humanos descubrieron que no podían continuar confiando a la memoria y a la tradición oral la transmisión de su cultura»⁸.

Es necesario apreciar como ha sido el devenir de lo que la humanidad ha entendido por educación, esto para tener una mejor perspectiva del concepto moderno de nuestros tiempos, bajo el cual desarrollamos el presente estudio.

La Historia de la Pedagogía nos enseña que en la Antigüedad se tendió a considerar a la educación como el desarrollo un tanto unilateral de las aptitudes físicas y guerreras del educando, descuidando total o parcialmente el desarrollo de sus aptitudes intelectuales o

⁷ Artículo 1 de la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*. Aprobada por la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, 9 de octubre de 1998.

⁸ LÓPEZ YUSTOS, Alfonso: *Compendio Historia y Filosofía de la Educación*, Nueva edición hispanoamericana, Puerto Rico, Publicaciones Puertorriqueñas ediciones, 2007, p. 1.



morales. Si bien el aforismo latino de *mens sana in corpore sano* representa la síntesis del ideal griego, que predominó en la formación de los hombres en la antigüedad, esto era preservado para las élites, quienes podían desarrollar el conocimiento científico, pero única y exclusivamente para el provecho de ellos mismos y el deleite de la *Polis* y de la *Civitas*. Una educación clasista, elitista y discriminadora, que potencia los aspectos físicos de los hombres y genera cierta sensibilidad artística, era el esquema propio de este tiempo, pero que también sufriría cambios. Sobre esto se afirma:

«Con el transcurso del tiempo, eso sí, se va a ir perdiendo paulatinamente aquel carácter nobiliario que caracteriza a la educación en una primera época; el papel de la educación física se va a ir obscureciendo progresivamente en favor de los elementos espirituales propiamente dichos y, dentro de estos, el aspecto artístico, la música en especial, cede definitivamente el lugar a los elementos literarios. En efecto, la educación se va a ir haciendo más libresca, más escolar»⁹.

Luego, en la Edad Media, se tendió a considerar a la educación como un desarrollo también unilateral, esta vez de las aptitudes morales y éticas del educando, descuidando total o parcialmente el desarrollo de las aptitudes físicas o intelectuales, que eran postergadas; y en algunos periodos de los tiempos modernos, como por ejemplo durante el "filosofismo" y durante el "enciclopedismo" del siglo XVIII, se tendió a considerar a la educación, también en forma unilateral, como el desarrollo de las aptitudes intelectuales del educando, descuidando a veces parcialmente y otras en forma total, el desarrollo de las aptitudes físicas y de las éticas y morales del ser humano. Era indispensable contar con intelectuales y personas con cierta preparación a fin de que sean el soporte de los gobernantes, pero el propio sistema postergaba a la mayoría de hombres y mujeres al analfabetismo y animismo. Reflexiona al respecto Abbagnano:

«La sociedad medieval, de economía pobre, basada en gran parte en el trueque y de estructura política feudal, si por una parte mantenía sencillas formas de aprendizaje para los trabajadores manuales y artesanos, por la otra, en lo tocante a la sociedad de los señores y caballeros, desarrolló formas de tirocinio para la profesión de las armas y

⁹ DIAZ LAVADO, Juan Manuel: "La educación en la Antigua Grecia". En CABANILLAS NUÑEZ, Carlos y CALERO CARRETERO, José (coord.): *Actas de las III Jornadas de Humanidades Clásicas*, Almedralejo - España, 2002, p. 94.



reglas de vida “cortés” que se organizaron para constituir la típica educación “caballeresca” »¹⁰.

En el siglo XVIII, encontramos como un referente en la reflexión filosófica sobre la educación y sobre toda la pedagogía a la obra de Juan Jacobo Rousseau (1712 – 1778), quien en su *Emilio, o De la educación* (1762), formula una propuesta a seguirse en la formación del individuo ante una sociedad corrompida y hostil. Dentro de los cinco libros en los que se divide este tratado, destacan las ideas del autor sobre como debe formarse al niño en cada etapa de su vida. Dentro de su obra, Rousseau sostiene que hay dos tipos de educación:

«Llamo educación positiva a la que busca formar el espíritu prematuramente y hacer que el niño conozca los deberes propios del hombre. Llamo educación negativa a la que busca perfeccionar los órganos, instrumentos de nuestros movimientos, antes de procurarnos los conocimientos y que prepara para el uso de la razón mediante el ejercicio de los sentidos»¹¹.

Para nuestra civilización occidental, el mundo helénico constituye las bases de la formación educativa del individuo, hecho innegable y que ha sido confirmado por la monumental investigación de Werner-Wilhelm Jaeger (1888 – 1961), quien, a mediados del siglo XX, publica *Paideia: Los ideales de la cultura griega* (1933, 1943-4), donde analiza la propuesta educativa de los griegos, pero también introduce sus propias ideas sobre lo que involucra la educación, sus fines, objetivos e importancia. Nos dice al respecto:

«La educación participa en la vida y el crecimiento de la sociedad, así en su destino exterior como en su estructuración interna y en su desarrollo espiritual. Y puesto que el desarrollo social depende de la conciencia de los valores que rigen la vida humana, la historia de la educación se halla esencialmente condicionada por el cambio de los valores válidos para cada sociedad. A la estabilidad de las normas válidas corresponde la solidez de los fundamentos de la educación»¹².

¹⁰ ABBAGNANO, Nicola y VISALBERGHI, A.: *Historia de la Pedagogía*, 9ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 103.

¹¹ ROUSSEAU, Juan Jacobo: *Emilio y otras páginas*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1991, p. 99.

¹² JAEGER, Werner-Wilhelm: *Paideia: Los ideales de la cultura griega*, decimoquinta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 4.



Pero el concepto moderno de educación ha superado estas posiciones unilaterales, y hoy se conceptúa en forma generalizada que la educación debe desarrollar en forma integral y armónica todas las naturales aptitudes del educando. En forma integral, es decir todas las aptitudes. Y en forma armónica, es decir sin predominio ni postergaciones de unas u otras aptitudes. Para el concepto moderno el ideal de la educación es desarrollar en el ser humano, en forma integral y armónica, todas sus aptitudes físicas, intelectuales y morales. El debate seguirá teniendo nuevas luces con los años, pero es indispensable tener una noción articulada a fin de hacer la presente investigación mucho más provechosa.

1.1.3. Clasificación.

La educación puede dividirse en informal, no formal y formal. La educación informal es el proceso que dura toda la vida por el cual cada persona adquiere y acumula conocimientos, capacidades, actitudes y comprensión a través de las experiencias diarias y del contacto con su medio. Se desarrolla en un ámbito extraescolar (Práctica libre de actividades artísticas, deportivas y relaciones entre las personas). No existen planes de estudio ni acreditación directa.

No deja por ello de existir una valoración directa de tales aprendizajes. El personal que actúa como agente educador no es profesional. No opera con métodos típicamente pedagógicos sino, por acciones de animación, difusión, estímulo, promoción, etc. Los contenidos corresponden a la urgencia social, dependiendo de muchísimos factores. En general, el cúmulo de educación informal que recibe una persona a lo largo de toda su vida es enorme y no por no llevarse a cabo de manera organizada debe quitarse importancia.

Está comprendida en este tipo de información todo lo que uno aprende en la TV, en la radio y en Internet. Suele ser, a veces, más eficaz que otros aprendizajes porque aparece como una iniciativa del propio sujeto, o sea que tiene una base de motivación interna o interés.

La educación no formal comprende toda actividad educativa organizada y sistemática realizada fuera de la estructura de un sistema formal para impartir ciertos tipos de aprendizaje a subgrupos de la población ya sean adultos o niños. Se realiza fuera de las instituciones del sistema educativo y no constituye por su parte otro sistema. Los contenidos que abarcan son áreas muy específicas del conocimiento y se propone, por lo general, objetivos de carácter



instrumental y a corto plazo. Fundamentalmente no plantean la formación integral del receptor. Entran aquí cursos de perfeccionamiento que no sean de grado y cursos varios, generalmente de carácter técnico. Un curso de dactilografía corresponde a educación no formal, por ejemplo.

Por último, la educación formal, es aquella que se realiza en un sistema educativo institucionalizado, cronológicamente graduado y jerárquicamente estructurado. Cada país tiene un sistema educativo constituido generalmente por instituciones públicas y privadas (las privadas requieren de un proceso de habilitación por parte del estado). Un sistema formal posee un establecimiento regulado por organismos gubernamentales.

Abarca diferentes niveles de educación: Primaria, Secundaria y Universidad. El tránsito del educando por esta estructura se realiza mediante un sistema de credenciales, grados, títulos y certificados que acreditan los progresos y le permiten el pasaje a un nivel superior.

1.1.4. Características, objetivos y fines de la educación.

Si bien hemos anotado que las formas de educación son amplias, para no ser demasiado extensivos en la presente investigación, vamos a centrarnos en la educación formal, básicamente la regulada en la LGE, donde podemos encontrar los principales aspectos relativos a los fines, principios y características de la educación y el Sistema Educativo en general.

1.1.4.1. Principios.

Respecto de los principios de la Educación, la LGE señala en su artículo 8°

«La educación peruana tiene a la persona como centro y agente fundamental del proceso educativo. Se sustenta en los siguientes principios:

a) La ética, que inspira una educación promotora de los valores de paz, solidaridad, justicia, libertad, honestidad, tolerancia, responsabilidad, trabajo, verdad y pleno respeto a las normas de convivencia; que fortalece la conciencia moral individual y



hace posible una sociedad basada en el ejercicio permanente de la responsabilidad ciudadana.

b) La equidad, que garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad.

c) La inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.

d) La calidad, que asegura condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente.

e) La democracia, que promueve el respeto irrestricto a los derechos humanos, la libertad de conciencia, pensamiento y opinión, el ejercicio pleno de la ciudadanía y el reconocimiento de la voluntad popular; y que contribuye a la tolerancia mutua en las relaciones entre las personas y entre mayorías y minorías así como al fortalecimiento del Estado de Derecho.

f) La interculturalidad, que asume como riqueza la diversidad cultural, étnica y lingüística del país, y encuentra en el reconocimiento y respeto a las diferencias, así como en el mutuo conocimiento y actitud de aprendizaje del otro, sustento para la convivencia armónica y el intercambio entre las diversas culturas del mundo.

g) La conciencia ambiental, que motiva el respeto, cuidado y conservación del entorno natural como garantía para el desenvolvimiento de la vida.

h) La creatividad y la innovación, que promueven la producción de nuevos conocimientos en todos los campos del saber, el arte y la cultura».

En lo referido a la educación universitaria, la Ley Universitaria – Ley N° 23733 nos dice, en su artículo 3°, que los principios que rigen la labor de las universidades, son:

«a) La búsqueda de la verdad, la afirmación de los valores y el servicio a la comunidad.

b) El pluralismo y la libertad de pensamiento, de crítica, de expresión y de cátedra con lealtad a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente universidad;

c) El rechazo de toda forma de violencia, intolerancia, discriminación y dependencia».



1.1.4.2. Fines.

En su artículo 9º, la LGE establece, como fines de la educación peruana, los siguientes:

- «a) Formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa, promoviendo la formación y consolidación de su identidad y autoestima y su integración adecuada y crítica a la sociedad para el ejercicio de su ciudadanía en armonía con su entorno, así como el desarrollo de sus capacidades y habilidades para vincular su vida con el mundo del trabajo y para afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento.
- b) Contribuir a formar una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz que afirme la identidad nacional sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística, supere la pobreza e impulse el desarrollo sostenible del país y fomente la integración latinoamericana teniendo en cuenta los retos de un mundo globalizado».

Para el caso de las universidades, el artículo 2º de la Ley Universitaria, expone como fines, los siguientes:

- «a) Conservar, acrecentar y transmitir la cultura universal con sentido crítico y creativo afirmando preferentemente los valores nacionales;
- b) Realizar investigación en las humanidades, las ciencias y las tecnologías y fomentar la creación intelectual y artística.
- c) Formar humanistas, científicos y profesionales de alta calidad académica, de acuerdo con las necesidades del país, desarrollar en sus miembros los valores éticos y cívicos, las actitudes de responsabilidad y solidaridad nacional y el conocimiento de la realidad nacional, así como la necesidad de integración nacional, latinoamericana y universal.
- d) Extender su acción y sus servicios a la comunidad, y promover su desarrollo integral, y
- e) Cumplir las demás atribuciones que les señalen la Constitución, la Ley su Estatuto».



1.1.5. La educación en el Perú.

1.1.5.1. Ideas preliminares.

En nuestro país, el Sistema Educativo tiene una compleja estructura orgánica y normativa. Considerando que las cuestiones de educación son un tema de prioridad, toda una política del Estado, se deben tener especial cuidado, pues son menores de edad en su gran mayoría los estudiantes en el Perú, en Instituciones Educativas promovidas por el Estado.

Una vez más, recurrimos a la LGE, a fin de conocer como se encuentra organizado el sistema educativo de nuestro país, específicamente en el artículo 28° nos detallan dicha organización, que consiste en:

- a) Etapas: son períodos progresivos en que se divide el Sistema Educativo; se estructuran y desarrollan en función de las necesidades de aprendizaje de los estudiantes.
- b) Niveles: son períodos graduales del proceso educativo articulados dentro de las etapas educativas.
- c) Modalidad: son alternativas de atención educativa que se organizan en función de las características específicas de las personas a quienes se destina este servicio.
- d) Ciclos: son procesos educativos que se desarrollan en función de logros de aprendizaje.
- e) Programas: son conjuntos de acciones educativas cuya finalidad es atender las demandas y responder a las expectativas de las personas.

1.1.5.2. El sistema educativo peruano.

En el artículo 29° de la LGE, se estructuran las dos grandes etapas que comprende el sistema educativo, a saber:

a) Educación Básica.-

La Educación Básica está destinada a favorecer el desarrollo integral del estudiante, el despliegue de sus potencialidades y el desarrollo de capacidades, conocimientos, actitudes y



valores fundamentales que la persona debe poseer para actuar adecuada y eficazmente en los diversos ámbitos de la sociedad.

Con un carácter inclusivo atiende las demandas de personas con necesidades educativas especiales o con dificultades de aprendizaje.

La educación básica tiene por objetivos los siguientes¹³:

- Formar integralmente al educando en los aspectos físico, afectivo y cognitivo para el logro de su identidad personal y social, ejercer la ciudadanía y desarrollar actividades laborales y económicas que le permitan organizar su proyecto de vida y contribuir al desarrollo del país.
- Desarrollar capacidades, valores y actitudes que permitan al educando aprender a lo largo de toda su vida.
- Desarrollar aprendizajes en los campos de las ciencias, las humanidades, la técnica, la cultura, el arte, la educación física y los deportes, así como aquellos que permitan al educando un buen uso y usufructo de las nuevas tecnologías.

b) Educación Superior.-

Corresponde a la segunda etapa del Sistema Educativo nacional, y es donde se consolida la formación integral de las personas. Produce conocimiento, desarrolla la investigación e innovación y forma profesionales en el más alto nivel de especialización y perfeccionamiento en todos los campos del saber, el arte, la cultura, la ciencia y la tecnología a fin de cubrir la demanda de la sociedad y contribuir al desarrollo y sostenibilidad del país.

La Educación Superior está destinada a la investigación, creación y difusión de conocimientos; a la proyección a la comunidad; al logro de competencias profesionales de alto nivel, de acuerdo con la demanda y la necesidad del desarrollo sostenible del país.

¹³ Artículo 31° de la Ley General de Educación.



Para acceder a la Educación Superior se requiere haber concluido los estudios correspondientes a la Educación Básica, así como ser admitido al Centro Educativo según la modalidad de admisión que hayan previsto.

Las instituciones donde se imparte la educación superior son las siguientes: Las Universidades, los Institutos, y las Escuelas, así como otros centros que están facultados para la impartición de educación a ese nivel. Pueden ser públicos o privados, originalmente sin finalidad lucrativa, pero que, como veremos, hoy en día se contempla de ambos tipos y se rigen por su ley específica, destacando la Ley Universitaria, que en el 2013 cumplirá 30 años de vigencia. Nosotros estamos investigando estrictamente el caso de las universidades públicas.

1.2. Los derechos fundamentales.

1.2.1. Concepto.

Hablar de derechos fundamentales hoy en día resulta algo cotidiano, mas ello no siempre fue así. Este tema en realidad tiene unos pocos siglos de vigente, pues el surgimiento de estos derechos se dio gracias al cambio que deviene tras la caída del *Ancien Régime* feudal, con lo cual el Estado Absolutista es desplazado por el Estado Liberal, un nuevo régimen cuyos principios representaban un avance a nivel de la teoría del gobierno y del derecho.

El Estado Liberal fue el único capaz de generar las condiciones y garantías necesarias para el sistema económico capitalista, que triunfaba en el Occidente. Bajo este sistema, resultan fundamentales la libertad, la propiedad (llegando a ser catalogada de inviolable y sagrada)¹⁴ y el respeto por la persona, pues solo así se pueden configurar las clases sociales que se establecen y permiten que el Capitalismo marchase, entre otros postulados conexos.

Estos principios se encuentran en las normas esenciales que se promulgaron tras el final de diversos conflictos que ocurrieron en el mundo europeo y sus colonias, donde destacamos a:

¹⁴ Artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.



- La Revolución Gloriosa en Inglaterra (1688): Bill of Rights de 1689.
- La Independencia de las XIII Colonias de Norteamérica (1776): Declaración de Independencia de las colonias británicas en Norteamérica del mismo año, Constitución de los Estados Unidos (1787) y las Diez primeras Enmiendas a la Constitución (1789 y 1791).
- La Revolución Francesa (1789): Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y la Constitución de la I República Francesa de 1791.
- La Constitución de Cádiz (1812).

En estos documentos se destaca que los hombres tienen derecho a la vida, la libertad personal y de expresión, la igualdad, la propiedad, la representación política entre otros. De esta forma, el pueblo ya no estaba a merced de los caprichos del gobernante y su despotismo, ahora contaba con garantías consagradas en el más alto nivel (la ley) las cual le aseguraban la protección de aquellas condiciones inherentes a su calidad de hombre y ser racional.

El siglo XIX, XX y el actual siglo XXI evidenciaron que las conquistas del siglo XVIII resultaban insuficientes frente a todo lo que se iba experimentando, el horror de las guerras, la explotación en el trabajo, el avance de la tecnología, el surgimiento de ideologías totalitarias que representaban un retroceso frente a los grandes logros en materia del respeto de la persona humana y de su dignidad, llevaron a ampliar el debate sobre estos derechos.

Así, del Estado Liberal se pasó al Estado de Bienestar y luego al Estado Social y Democrático de Derecho. Estas nomenclaturas correspondían al avance de los derechos en la misma sociedad, es decir, su reconocimiento por parte del Estado dentro de los parámetros que resultaban de los propios movimientos sociales y la las propuestas de los órganos de gobierno.

Si bien los derechos de las personas se fueron ampliando en número y el debate no se agota, dentro de la doctrina podemos destacar el concepto que elabora Gregorio Peces-Barba, donde señala que el derecho fundamental es *la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a su igualdad, a su participación política o social a cualquier aspecto fundamental que afecta el desarrollo integral como persona*¹⁵.

¹⁵ PECES-BARBA, Gregorio: *Curso de Derechos fundamentales*, Universidad Carlos III, Madrid, 1995, p. 108.



1.2.2. Las Constituciones del Perú.

A la par del concepto de derechos fundamentales, está el de Constitución, considerado un *instrumento normativo y educativo*¹⁶. Procurando ser concisos, tomaremos una acertada definición de este *nomen iuris* contenido en el Diccionario de la Real Academia Española, así la Constitución es la *ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política*.

En nuestro país, la norma fundamental surge propiamente con la República tras la proclamación de la Independencia en 1821, siendo la primera en su género para el Perú la Constitución de 1823 y tras casi dos siglos de vida han pasado una docena de textos constitucionales, hasta nuestra norma vigente de 1993.

1.2.3. Los derechos fundamentales en las constituciones peruanas.

Antes del establecimiento de la República, en lo que podríamos llamar el proceso emancipatorio, las ideas sobre derechos para los ciudadanos así como los triunfos que obtenían las ideas de la Ilustración en Europa calaban hondamente en la sociedad intelectual peruana de aquel entonces, albergada en la Universidad de San Marcos, el Real Convictorio de San Carlos, la Sociedad Amantes del País, impulsora del Mercurio Peruano, periódico que *cumplió con dar una visión general del Perú, es decir, no solo limeña ni costeña*¹⁷.

Cabe una mención aparte la influencia, dentro de estos antecedentes, de la Constitución de Cádiz de 1812, sus aportes son notables en la organización del Reino de España, que para entonces se encontraba invadido por los ejércitos napoleónicos. Su trascendencia es innegable por consagrar, según refiere Vicente Ugarte del Pino¹⁸, la igualdad entre americanos y los naturales de la península Ibérica, la soberanía del pueblo y la división de poderes. Respecto de las libertades esta Constitución, a diferencia de los otros textos fundamentales de Europa y Norteamérica, no tuvo un título o una sección dedicada

¹⁶ PAREJA PAZ SOLDÁN, José: *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, Justo Valenzuela V. Editor, Lima, p. 183.

¹⁷ CAYO CÓRDOVA, Percy: *Enciclopedia Temática del Perú. República*, Orbis Venture S.A.C, Lima, p. 14.

¹⁸ UGARTE DEL PINO, Juan Vicente: *Historia de las Constituciones del Perú*, Editorial Andina, Lima, 1978.



únicamente a los derechos fundamentales, esto por cuanto se querían evitar los prejuicios contra todo aquello que pareciere foráneo, según Francisco Del Solar *los diputados doceañistas no quisieron que se les llamara “afrancesados”*¹⁹.

Con ciertos matices, algunos avances y ciertos retrocesos, todas las Constituciones del Perú, han abordado a los derechos fundamentales, rescatando su importancia. Originalmente, en la Constitución de 1823, los derechos fundamentales no formaban una parte específica dentro del texto, se encontraban desperdigados en diversos artículos, aunque había un capítulo, el Capítulo V: Garantías Constitucionales, donde se consagraban una cantidad notable de derechos. Esta denominación de Garantías será repetida en la Constitución de 1826.

En la Constitución de 1828, la parte referida a los derechos se va a denominar Disposiciones Generales, encontrándose en el Título IX del texto. La Constitución posterior, de 1834, va a desarrollar en dos títulos los derechos fundamentales, adoptando los nombres antecedentes Título IX: Garantías Constitucionales y el Título X: Disposiciones Generales. Este esquema lo asemejaría la Constitución de 1839, con dos apartados relativos a los derechos fundamentales: Garantías Nacionales y Garantías Individuales. Las Constituciones posteriores seguirán refiriéndose a Garantías en lugar de Derechos.

Será recién con la Constitución de 1979, que en el constitucionalismo peruano se desarrolle explícitamente la categoría de derechos, ya no de garantías, en su Título I: Derechos y deberes fundamentales de la persona, contiene las principales conquistas del mundo en materia de los derechos de la persona.

Finalmente, la Constitución vigente, si bien va a preservar la denominación de Derechos fundamentales de la persona, realizará una reformulación de lo prescrito en la Constitución de 1979, la cual consideraba expresamente fundamentales a todos los derechos, mientras que la actual, va a omitir de esa categoría a los Derechos económicos y sociales.

¹⁹ DEL SOLAR ROJAS, Francisco: “Las Cortes de Cádiz y la Masonería.”, en *Jurídica. Suplemento de análisis legal*, Lima, Editora Perú, número 267, 8 de setiembre de 2009, pp. 3-65.



1.2.4. La educación en Derechos Humanos.-

Es pertinente propiciar en esta investigación, la importancia del fomento de la educación en Derechos Humanos. Conforme lo establece el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política del Perú: *...la formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar...*

La ignorancia puede sumirnos en una impenetrable penumbra, privándonos de acceder a nuevos estadios y el desarrollo mismo, como individuos y como sociedad. Aquello que se desconoce no puede ser apreciado y menos aún defendido. En ese sentido, conforme se propugna, instruir a la población en todo nivel resulta un deber para el Estado, a fin de que la misma comunidad sea capaz de hacer valer sus derechos. Con relación a ello se sostiene:

«El respeto real de los Derechos Humanos requiere que las personas conozcan sus propios derechos y los de los demás para poder exigir su aplicación y protección. A tal efecto una política de educación en y para los Derechos Humanos, en la línea propuesta por las Declaraciones de las Naciones Unidas y por la UNESCO, requiere por del Estado la inclusión de las materias de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario como contenidos obligatorios de los programas de estudio de todas las instituciones educativas, desde la enseñanza básica hasta la universitaria...»²⁰.

Entonces, debemos considerar que las cuestiones relativas a los Derechos Humanos no deben agotarse como conocimientos de estudiantes de Derecho, abogados, jueces y demás personas de leyes, sino que por su propia naturaleza, la educación en derechos humanos es una prioridad social, que no puede discriminar bajo ninguna circunstancia. Este tema es sumamente polémico, pues en países como el nuestro, reivindicar a los derechos humanos puede generar una reacción contundente de parte de los sectores menesterosos, quienes se han visto por mucho tiempo postergados de las oportunidades indispensables para su propio desarrollo. Al respecto, se ha reflexionado acertadamente que:

²⁰ MARTINEZ MORAN, Narciso: “Educación y enseñanza”, en *Constitución y Democracia: Ayer y hoy. Libro Homenaje a Antonio Torres del Moral*, Volumen II, Editorial Universitas S.A., Madrid, 2012, p. 2433.



«Si asumimos el constitucionalismo en serio, la pobreza debería verse como la ofensa más denigrante a la dignidad, porque rebaja la condición de ser humano convirtiendo a las personas en mendigos. Antes que titulares de derechos, se convierten en destinatarios de promesas y medios para la realización de políticas asistenciales que degradan su condición de seres libres e iguales en dignidad. Incapaces de forjarse un destino en libertad, los pobres parecen arrinconados a aceptar como dádivas de misericordia los vasos de leche que derrama la abundancia del programa neoliberal»²¹.

El Estado tiene como uno de sus deberes garantizar la plena vigencia de los Derechos Humanos, y esto implica, que se difunda, se garantice su respeto y acceso de parte de todos. Las particularidades de cada región han hecho que en Occidente se aplique una política hipócrita en el ámbito de los derechos sociales, conforme lo desarrollamos en la presente investigación, pues más aún en Latinoamérica, región de amplias desigualdades y carencias, el preterir a los derechos humanos conlleva a que se polaricen más los pueblos, asumiendo posiciones más radicales en su momento. Desde el ámbito de la doctrina social de la Iglesia se han realizado agudas observaciones al respecto: “...solamente desde los pobres la sociedad latinoamericana –y quien dice pobre asume un punto de vista colectivo y señala una conflictividad social – es posible entender el verdadero sentido y la exigencia bíblica de la defensa de los derechos humanos”²².

1.3. ¿Qué es el derecho a la educación?

1.3.1. Concepto.

Entender a la educación como un derecho, es referirnos a una categoría jurídica de reciente desarrollo, propio del contexto de la gestación progresiva de los Derechos Humanos, más precisamente dentro de la generación de derechos económicos, sociales y culturales.

El derecho a la educación es en nuestros días, sin duda, uno de los más importantes derechos de la niñez y quizás el más importante de los sociales. Aunque no se puede, en

²¹ GRANDEZ CASTRO, Pedro: “El constitucionalismo frente a los desafíos de la pobreza”, en GRANDEZ CASTRO, Pedro: *El Derecho frente a la pobreza. Los desafíos éticos del constitucionalismo de los derechos*, Palestra Editores, Lima, 2011, p. 13.

²² GUTIERREZ, Gustavo: “Derechos de los pobres”, en Gallego, Andres y Ames Rolando: *Gustavo Gutierrez. Textos esenciales. Acordarse de los pobres*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2004, p. 109.



sentido estricto, plantear que existan derechos importantes y otros secundarios, la afirmación anterior se funda en el hecho según el cual es a través en buena medida de la educación en sus distintas formas y modalidades como el ser humano, biológico o específico, deviene en ser social, en persona, en hombre o mujer, y es a través de ella que adquiere las condiciones y capacidades necesarias para vivir en sociedad. En este sentido, la educación en todas sus manifestaciones es la vía por excelencia de la socialización humana, es decir, la vía de su conversión en un ser social.

El reconocimiento del derecho a la educación implica:

- «a) El reconocimiento y garantía por parte del Estado de la libertad de enseñanza.
- b) La educación no debe ser exclusiva del Estado, ni de la promoción del desarrollo científico y tecnológico del país.
- c) La obligatoriedad y gratuidad (en las instituciones del Estado) de la educación inicial, primaria y secundaria; y
- d) La obligatoriedad, por parte del Estado, de coordinar la política educativa»²³.

La educación, como un derecho, debe apreciarse bajo la propia evolución del Estado Moderno. El esquema bajo el cual debemos entender al derecho a la educación atraviesa por 3 etapas:

- a)** Etapa del Estado Liberal: Desde la Revolución Francesa (finales del siglo XVIII)
- b)** Etapa del Estado Social de Derecho: A partir de la aplicación del Estado de Bienestar en Europa (finales del siglo XIX).
- c)** Etapa del Estado Social y Democrático de Derecho: Con el final de la Segunda Guerra Mundial y en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1945 en adelante).

Este esquema es indispensable a fin de evaluar las prerrogativas establecidas por el Estado en lo concerniente a la educación. El rol que va a jugar éste al respecto va a depender de la propia política que asuma conforme al contexto que opera.

²³ CHANAMÉ ORBE, Raúl: *La Constitución Comentada*, Tomo I, 6ta ed., Lima, Editorial ADRUS, 2011, pp. 334 – 335.



Hasta mediados del siglo XVIII, el derecho a la educación se configura con un contenido predominantemente privado y se ejercía por personas privadas, normalmente de naturaleza confesional. En ese sentido, las Iglesias tendrán un papel indispensable en lo que concierne a la formación del ser humano, en Europa y América principalmente, por cuanto el Estado no tenía mayor injerencia en lo referido a servicios públicos, asistencia social y formación de los individuos. La educación era patrimonio de los particulares que podían pagar por ellas en ciencias y letras, mientras que para el pueblo operaba una instrucción básica, pero de alto contenido religioso.

A partir de la Revolución Francesa (1789) es cuando la educación es considerada como derecho del hombre, aunque sin llegar a un reconocimiento plenamente legislativo, se limitaba a un ámbito teórico. La obra de los teóricos de la Revolución abogaba por mejorar la educación, como J. J. Rousseau en su obra *Emilio, o de la educación* (1762), también está el marqués de Condorcet (1743 – 1794), quien planteó la necesidad de laicismo en la educación, pues era indispensable la educación, para hacer efectiva la libertad y la igualdad, debiendo proporcionar a todos los hombres los conocimientos mínimos para poder cumplir los deberes del ciudadano, desarrollar los dones de cada hombre y contribuir al progreso de la especie humana. Trata de lograr un equilibrio entre la vertiente pública y privada de la educación, por cuanto que interesa tanto al Estado como a la sociedad y al individuo.

Un antecedente trascendental se encuentra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, votada por la Convención Nacional, de la que formó parte Maximilien Robespierre (1758 – 1794), el 23 de junio de 1793, e incorporada como preámbulo a la Constitución francesa del 24 de junio de 1793. Aunque tendría un vida breve, su artículo 22 establece: “Principios de necesidad de la educación: La educación es necesidad de todos. La sociedad debe esforzarse al máximo para favorecer el progreso de la razón pública, y poner la educación pública al alcance de todos los ciudadanos”.

Esta afirmación evidencia la preocupación indesligable, dentro de un Estado Moderno, que exige a los gobiernos procurar lo necesaria para que la educación esté al servicio de la población, pues en ella se forja la razón, base elemental para el desarrollo de las civilizaciones.



Si bien los derechos, modernamente, contemplan un significado que obliga al Estado a realizar las acciones necesarias para que se garantice el respeto y prestación de los mismos, sobre el derecho a la educación se tienen significativos antecedentes en las obras de la Escolástica, las cuales van a ser recogidas por el Código de Derecho Canónico, como el vigente, el cual establece:

«226 § 1. Quienes, según su propia vocación, viven en el estado matrimonial, tienen el peculiar deber de trabajar en la edificación del pueblo de Dios a través del matrimonio y de la familia.

§ 2. Por haber transmitido la vida a sus hijos, los padres tienen el gravísimo deber y el derecho de educarlos; por tanto, corresponde a los padres cristianos en primer lugar procurar la educación cristiana de sus hijos según la doctrina enseñada por la Iglesia»²⁴.

La Iglesia Católica, ha tenido una continua preocupación respecto del tema del derecho a la educación, abordándolo en varios sus documentos oficiales, como las Encíclicas. Así, tenemos que se ha mencionado sobre este derecho:

«La familia recibe, por tanto, inmediatamente del Creador la misión, y por esto mismo, el derecho de educar a la prole; derecho irrenunciable por estar inseparablemente unido a una estricta obligación; y derecho anterior a cualquier otro derecho del Estado y de la sociedad, y, por lo mismo, inviolable por parte de toda potestad terrena»²⁵.

En la doctrina peruana, García Calderón, en su célebre *Diccionario de la Legislación Peruana* formula algunas reflexiones sobre la instrucción pública, considerando:

«La necesidad de la instrucción pública se halla tan universalmente reconocida, que no hay un solo Estado que no piense en procurarla. Ninguna profesión ni oficio se puede ejercer, sin que los individuos posean un cierto caudal de conocimientos que sean el

²⁴ Código de Derecho Canónico, promulgado por la Autoridad de Juan Pablo II, Papa. Dado en Roma, el día 25 de Enero de 1983.

²⁵ S.S. Pio XI: *Carta Encíclica Divini Illius Magistri*, Roma, 1929, párrafo 27.

Versión en línea consultada el 10 de diciembre de 2012 en http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_31121929_divini-illius-magistri_sp.html



norte de sus operaciones. Por eso en todos los pueblos civilizados se han creado establecimientos en que, además de las ideas generales que se deban inspirar a cada hombre, se les instruya en las ciencias y en las artes que puedan abrirles carrera para una profesión y procurarles los medios de ganar con ella la subsistencia»²⁶.

Actualmente, el derecho a la educación tiene trascendental importancia en todas las sociedades modernas del mundo, que han previsto su protección y reconocimiento legal. En ese sentido, el artículo 3° de la LGE nos señala:

«La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica.

La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo».

Durante el siglo XIX, el derecho a la educación, por una parte, se consolida como un derecho más dentro de las libertades públicas del individuo. Así también a partir de la consideración del interés público de la educación, se reconoce como derecho en las mismas Constituciones.

También debe considerarse que, en algunos casos, el derecho a la educación “ha sido concebido como el pilar que permite ejercer otros derechos constitucionales, desde la dignidad, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad, hasta el derecho al trabajo y la libre escogencia de profesión y oficio. La educación posibilita, además, la realización de la democracia a través de la participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida pública”²⁷.

El concepto actual del derecho a la educación, implica que todo ser humano debe contar para sí, obligatoria y gratuitamente, con educación primaria y también accesibilidad para la secundaria y la educación universitaria. Esto es producto de movimientos civiles y políticos, que se encuentran refrendados legislativamente, a través de normas nacionales y

²⁶ GARCÍA CALDERÓN, Francisco: *Diccionario de la Legislación Peruana*, Tomo II, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2007, p. 1133.

²⁷ AMAYA, Renata; GÓMEZ, Margarita; OTERO, Ana María: “Autonomía universitaria y derecho a la educación: alcances y límites. En los procesos disciplinarios de las instituciones de educación superior”, en *Revista de Estudios Sociales*, N° 26, Bogotá, Colombia, abril 2007, p. 159.



acuerdos multilaterales. Esto va de la mano con la necesidad de erradicar el analfabetismo a nivel mundial y que por medio del conocimiento puedan revertirse la pobreza y las desigualdades sociales. El derecho a la educación se concreta, en tres aspectos fundamentales: un marco regulatorio, objetivos educacionales y en la prestación de un servicio.

«El derecho a la educación se constituye hoy, en países como el nuestro, en una exigencia concomitante del principio de legitimidad democrática del Estado y en una condición imprescindible para la efectividad del derecho al libre desarrollo de la personalidad»²⁸.

Sin embargo, si bien contamos con un sistema jurídico basado en instituciones romanísticas, germánicas, el respeto y exigencia de este derecho no se da uniformemente en todos los países con el mismo sistema. En el caso peruano, hay condiciones que vician en gran medida que el derecho a la educación su cumpla a cabalidad conforme las condiciones que se esperan, en ese sentido se afirma:

«Toda la opinión al respecto sugiere que a pesar de que el país cuenta con una sólida plataforma legal sobre el derecho a la educación y que por lo tanto es un deber de los ciudadanos exigirlo al Estado, no queda del todo claro qué es lo que se debe reclamar. Por otro lado, a pesar de que en el ámbito jurídico se ha reconocido el derecho a la educación, ese acto no ha tenido el impacto esperado. Esto último ha sido atribuido tanto a factores externos al sistema educativo, de corte más estructural, como a factores internos del sistema y a la manera como se ha enunciado el derecho a la educación en las políticas educativas peruanas»²⁹.

Hay que rescatar la verdadera trascendencia e importancia del derecho a la educación, el cual es un Derecho Humano, de carácter universal, debiendo adoptar las acciones para su respeto en todo el mundo, así:

«Garantizar la vigencia del Derecho Humano a la Educación significa que todos los involucrados (niños, jóvenes, adultos) tengan posibilidad de acceder a lo que la

²⁸ GARCÍA TOMA, Víctor: *Los derechos fundamentales en el Perú*, Jurista Editores, Lima, 2008, p. 380.

²⁹ CUENCA, Ricardo: *Desencuentros entre el discurso del derecho a la educación y las políticas educativas en el Perú de la década del 2000*, (Documento de Trabajo, 170. Serie Educación, 4), IEP-Clacso, Lima, 2012, p. 26.



UNESCO, en la Reunión de Ministros de Educación de Todo el Mundo, realizada en Tailandia, definió como las Necesidades Básicas de Aprendizaje.

Esta definición hace referencia a un conjunto de herramientas esenciales para el aprendizaje y de los contenidos básicos de aprendizaje (conocimientos prácticos y teóricos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo (Declaración Mundial sobre una Educación para todos - UNESCO, 1990)»³⁰.

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional peruano ha realizado aportes sobre el contenido constitucionalmente protegido dentro del derecho a la educación, señalando que éste corresponde a:

«...el acceso a una educación adecuada (artículo 16), la libertad de enseñanza (artículo 13), la libre elección del centro docente (artículo 13), el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), el respeto a la identidad de los educandos, así como a un buen trato psicológico y físico (artículo 15), la libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18)»³¹.

En otra sentencia posterior, el Tribunal Constitucional ha prescrito las manifestaciones que se producen de este derecho, a saber:

«a) El acceder a una educación, el cual tiene dos aristas fundamentales: a.1) Cobertura educativa y a.2) El acceso a la educación en sentido estricto; b) La permanencia y el respeto a la dignidad del escolar [art. 15° segundo párrafo]; y c) La calidad de la educación [art. 15° primer párrafo y 16° segundo párrafo], asimismo precisará que

³⁰ NICOLETTI, Javier Augusto: “La educación como derecho universal”, en *EDUCATIO Revista Regional de Investigación Educativa*, Año 4, Número 7, México, Abril 2009, pp. 79-80.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 18 de febrero de 2005, recaída en el expediente N° 0091-2005-PA/TC, f. j. 6.



estas tres manifestaciones conforman la estructura básica del derecho a la educación»³².

El papel del Tribunal Constitucional Peruano en la defensa y regulación del derecho a la educación será desarrollado con amplitud en un capítulo posterior.

1.3.2. Historia del derecho a la educación en las Constituciones del Perú.

Veremos a continuación, cómo ha venido evolucionando la concepción sobre el derecho a la educación en nuestro país, para lo cual revisaremos los textos constitucionales que han nos han regido, así como la Constitución de Cádiz de 1812, que es un texto promulgado durante nuestra etapa como Virreinato de España, pero que constituye un importante antecedente por la notable influencia en nuestro país y en América, a pesar de no haber regido efectivamente.

Respecto del tratamiento constitucional del derecho a la educación se ha señalado que “El tema sustantivo de la Educación ha recibido un extenso tratamiento en la mayoría de las Constituciones del Perú, lo que es síntoma de las necesidades insatisfechas y de las urgencias que se ha sentido desde el poder frente a ella”³³. Sin embargo, es indispensable saber cómo se ha abordado, específicamente, a la gratuidad de la educación dentro de los diversos textos constitucionales peruanos.

1.3.2.1. La Constitución de Cádiz (1812).

La Constitución española de 1812, también denominada “La Pepa”, por haber visto la luz en el día de San José, fue promulgada por las Cortes Generales de España el 19 de marzo de 1812 en la ciudad costera de Cádiz. La importancia histórica de la misma radica, fundamentalmente en que se trata de la primera Constitución promulgada en España, además de ser marcadamente liberal para la época en que se promulga.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional, del 17 de octubre de 2007, recaída en el expediente N° 4646-2007-AA/TC, ff. jj. 15 y 24.

³³ RUBIO CORREA, Marcial: *Estudio de la Constitución de 1993*, Tomo 2, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 1999, p. 155.



Oficialmente estuvo en vigencia dos años, desde que se promulga hasta el 19 de marzo de 1814, con el regreso al trono de Fernando VII. Posteriormente retomó vigencia durante el Trienio Liberal (1820-1823), así como durante un breve período en 1836-1837, bajo el gobierno progresista que preparaba la Constitución de 1837.

En la práctica, la vigencia de esta Constitución fue sumamente reducida, por cuanto mientras que esta se elaboraba, buena parte de España se encontraba en manos del gobierno de José I de España, impuesto por Napoleón, mientras que el resto estaba en mano de juntas interinas más preocupadas en organizar su oposición a José I; por otro lado, el resto de los territorios de la Corona Española, los virreinos, dominios de ultramar, se hallaban en un estado de confusión y vacío de poder causado por la invasión napoleónica.

El tema de la educación, o como le denominan los españoles, instrucción pública, fue abordado en el Título IX, Capítulo IX, artículos del 366 al 371. Aquí generaliza la enseñanza básica al ordenar que en todos los pueblos de la Monarquía haya escuelas capaces de ofrecer unos conocimientos mínimos y una información básica (catecismo católico y obligaciones civiles). Atribuye al Estado las competencias educativas (planes, creación y supresión de centros) con tendencia informadora y centralizadora. Para 1821, con el Reglamento General de Instrucción Pública (elaborado por Jovellanos y Quintana) se consagra la centralización; concibe la instrucción como universal, pública, gratuita y libre; se abre paso a la libertad de enseñanza concebida como derecho a elegir, fundar y mantener centros docentes.

También se ha manifestado sobre ésta:

«Como alcanza a distinguirse, de la Carta Gaditana se puede tomar lo referente a la asunción de la función educativa como responsabilidad del Estado, puesto que no reconoce la libertad educativa y menos aún el derecho del pueblo a la educación, a pesar de que manda que se enseñe la religión en los establecimientos públicos, sí asume esa función estatal y pretende planificarla de manera centralizada»³⁴.

A continuación, reproducimos los artículos materia del caso.

³⁴ SCHETTINO PIÑA, Alberto: “El derecho a la educación”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LIV, Núm. 241, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México DF, 2003, p.258.



**TITULO IX.
DE LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA.
CAPITULO IX.**

ART. 366.

En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñara a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

ART. 367.

Asimismo se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

ART. 368.

El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.

ART. 369.

Habrà una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública.

ART. 370.

Las Cortes por medio de planes y estatutos especiales arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.

ART. 371.

Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión ó aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.

Puede apreciarse que no existe una mayor referencia a la educación como un derecho a ser prestado gratuitamente en la Constitución Gaditana, pero de por sí es considerable la atención que los constituyentes otorgan a la instrucción pública, en su importancia para la sociedad, a tal punto de consagrarla constitucionalmente.

1.3.2.2. La Constitución de 1823.

Nuestra primera Constitución como República Independiente fue aprobada por el Primer Congreso Constituyente, siendo promulgada por el Presidente de la República José Bernardo Torre Tagle el 12 de noviembre de 1823. Comprendía un total de 193 artículos. No llegó a regir ya que días antes se había acordado que quedarían en suspenso los artículos constitucionales incompatibles con el ejercicio de las amplias facultades otorgadas al libertador Simón Bolívar, y hasta que los hechos de la emancipación varíen. Por ley del 17 de febrero de 1824 y considerando que las libertades amenazadas por los reveses que había sufrido la República, se le entregó todo el poder a Bolívar, quedando en suspenso los artículos



constitucionales, leyes y decretos que fueran incompatibles con la autoridad del libertador caraqueño. Por decreto ley del 11 de julio de 1827 al mismo tiempo que se declaraba nula y sin valor la constitución vitalicia aprobada en 1826, se ponía en vigor la de 1823, con modificaciones y subrogaciones que robustecían al Poder Ejecutivo.

Se ha afirmado categóricamente que la Constitución de 1823 gozó de originalidad, y es que los constituyentes estuvieron al día de las constituciones de la época, pero no hicieron calco u copia de las mismas, “conocieron la Constitución de Colombia dada en Cúcuta el 6 de octubre de 1821, que es una de las más notables de aquella época en Hispano-América, de ella tomaron disposiciones particulares, pero no principios directivos. Tampoco se parece nuestra Constitución a la federal venezolana de 1811 que, como la de Cúcuta sigue muy de cerca a la de los Estados Unidos; ni menos a la Constitución de Angostura de 1819, ni a las de Chile de 1818 y 1922”³⁵.

Vamos a ver que la posición sentada en esta Constitución va a ser una constante en todo este siglo, teniendo el Congreso la tarea de implementar adecuadamente los currículos y planes educativos, era una tarea establecida en las propias constituciones, en lo relativo a las atribuciones del Poder Legislativo. Textualmente, esta Constitución contempló lo siguiente:

CAPÍTULO III EDUCACIÓN PÚBLICA

ARTICULO 181°.- La instrucción es una necesidad común y la República la debe igualmente a todos sus individuos.

ARTICULO 182°.- La Constitución garantiza este derecho:

- 1.- Por los establecimientos de enseñanza primaria, de ciencias, literatura y artes.*
- 2.- Por premios que se concedan a la dedicación, y progresos distinguidos.*
- 3.- Por institutos científicos, cuyos miembros gocen de dotaciones vitalicias competentes.*
- 4.- Por el ejercicio libre de la imprenta que arreglará una ley particular.*
- 5.- Por la inviolabilidad de las propiedades intelectuales.*

ARTICULO 183°.- La instrucción pública depende en todos sus ramos de los planes y reglamentos generales que decretare el Congreso.

ARTICULO 184°.- Todas las poblaciones de la República tienen derecho a los establecimientos de instrucción que sean adaptables a sus circunstancias. No puede dejar de haber Universidades en las capitales de departamento, ni escuelas de instrucción primaria en los lugares más pequeños; la que comprenderá también el

³⁵ VILLARÁN Y GODOY, Manuel Vicente: *Páginas Escogidas*, P.L. Villanueva, Lima, 1962, p. 42.



catecismo de la Religión Católica y una breve exposición de las obligaciones morales y civiles.

ARTICULO 185°.- Se establecerá una Dirección General de Estudios en la capital de la República, compuestas de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará bajo la autoridad del Gobierno, y protección especial del Senado, la inspección de la instrucción pública.

Como puede apreciarse, la primera Constitución de la República del Perú contiene todo un capítulo en lo concerniente a la educación pública, dando cuenta de la importancia que ocupa esta para la nación peruana, al disponer que existan escuelas y universidades conforme a las necesidades de la población, estableciendo cuotas incluso. Pero siendo más pertinente a nuestro tema, la Constitución define a la educación como una necesidad común, por lo que se debe otorgar a todos los individuos; en tal sentido, podemos encontrar aquí un antecedente valioso en la historia constitucional del Perú sobre el tratamiento que se dispuso para la educación durante la Iniciación de la República, la cual debería prestarse a todos sin distinción, conforme a los valores liberales que caracterizaron a los constituyentes del Congreso.

1.3.2.3. La Constitución de 1828.

Este texto, que es uno de los fundamentales dentro de los inicios del constitucionalismo peruano, y que fuera considerado por Don Manuel Vicente Villarán como la madre de nuestras constituciones, contiene un solo artículo relativo a la instrucción. Fue la segunda Constitución peruana que abordó el tema por cuanto la *Constitución Vitalicia* (1826) no hizo mayor mención ni detalle al respecto, lo que llama la atención pues una de las principales preocupaciones del libertador caraqueño, mientras duró su dictadura en el Perú, fue todo lo relativo a la instrucción pública, desde el nivel elemental hasta el superior.

El artículo es conciso y directo, evidencia el compromiso del Estado, a través de la Constitución, de brindar la instrucción primaria de forma gratuita y de tutelar las escuelas. De igual forma se compromete a asegurar la inviolabilidad de la creación intelectual. El tenor del artículo es el siguiente:

Art. 171°.- (La Constitución) Garantiza también la instrucción primaria gratuita a todos los ciudadanos; la de los establecimientos en que se enseñen las ciencias, literatura y artes; la inviolabilidad de las propiedades intelectuales y los establecimientos de piedad y beneficencia.



Podemos apreciar entonces, como ya hay un claro sentido hacia la prestación de una educación gratuita, aunque sea en el plano básico, aunque también se advierte cierto retroceso respecto de la Constitución de 1823, la cual no hacía distinción, pues hablaba de individuos, mientras que esta Constitución alude expresamente a los ciudadanos. Por lo tanto, los esclavos y los menesterosos estaban al margen de este derecho.

1.3.2.4. La Constitución de 1834.

Esta Constitución en líneas generales es una reedición de la Constitución de 1828, con la variación de unos pocos artículos. El literal referido a la instrucción primaria tiene una redacción mucho más concisa, hace mención a la instrucción científica y el deber del Estado de impulsarla de forma descentralizada, en los departamentos.

Art. 171º.- La instrucción primaria es gratuita para todos los ciudadanos; y también la científica en las capitales o en el lugar más propósito de cada departamento.

1.3.2.5. La Constitución de 1839.

Este texto, también conocido como la “Constitución de Huancayo”, tiene una particularidad, toma la antigua redacción de la Constitución de 1828 y lo redacta idénticamente. Es evidente que la redacción tiene sus virtudes, entre ellas la protección a la propiedad intelectual así como el garantizar los establecimientos en los que se imparten conocimientos liberales.

Art. 174º.- (La Constitución) Garantiza también la instrucción primaria gratuita a todos los ciudadanos, la de los establecimientos en que se enseñen las ciencias, literatura y artes, la inviolabilidad de las propiedades intelectuales, y los establecimientos de piedad y de beneficencia.

1.3.2.6. La Constitución de 1856.

Estamos ante una Carta liberal propiamente, lo cual generará que, transcurridos unos pocos años, quede sin efecto tras promulgarse un nuevo texto. Sin embargo, aquí hay un importante precedente en lo que respecta a la labor del profesor. Durante el gobierno del Mariscal Ramón Castilla, la educación atravesó por varios cambios, una reorganización



completa que permitía ir liquidando algunas taras que se habían presentado desde la proclamación de la República.

Viendo los artículos que abordan el tema de la educación, no hay mayor variación respecto de lo recogido en las constituciones anteriores. Pero hay una notable incorporación al dar tutela constitucional a quienes puedan ejercer la enseñanza, aunque no se habla expresamente de profesores u docentes. Recordemos que aún hay rezagos de la etapa feudal, donde los gremios y talleres capacitaban a los maestros y oficiales, considerando sus propias experiencias más que un plan de estudios. Más que el Estado o la Constitución, es la Nación la que garantiza la instrucción gratuita

Art. 23º.- La Nación garantiza la instrucción primaria gratuita y los establecimientos públicos de ciencias, artes, piedad y beneficencia.

Art. 24º.- Todos los que ofrezcan las garantías de capacidad y moralidad prescritas por la ley, pueden ejercer libremente la enseñanza y dirigir establecimientos de educación bajo la inspección de la autoridad.

1.3.2.7. La Constitución de 1860.

Como sabemos, esta Constitución fue la que estuvo vigente por más años en la historia constitucional de nuestro país. En la práctica, solo hace una breve mención a lo que ya venía establecido, la instrucción primaria gratuita así como la promoción de establecimientos públicos para las ciencias, artes, piedad y beneficencia. Durante el gobierno de Manuel Pardo, al amparo de esta Constitución, es que se van a impulsar la fundación de más escuelas profesionales a nivel nacional.

Artículo 24.- La Nación garantiza la existencia y difusión de la instrucción primaria gratuita y el fomento de los establecimientos públicos de ciencias, artes, piedad y beneficencia.

Artículo 25.- Todos los que ofrezcan las garantías de capacidad y moralidad prescritas por la ley, pueden ejercer libremente la enseñanza y dirigir establecimientos de educación bajo la inspección de la autoridad.

1.3.2.8. La Constitución de 1867.

Un caso particular lo representa esta Constitución. Su duración va a limitarse a semanas, por lo que sus disposiciones no van a ser efectivas en la realidad, aunque ello no



anula la importancia de sus disposiciones dentro del análisis histórico-constitucional. No está demás mencionar que tuvo un corte liberal.

Recoge los artículos, revisado previamente, de la Constitución de 1860. A este, le adiciona la libertad de enseñanza en todos los niveles: primaria, media y superior y contempla la fundación de Universidades (cuestión reservada, en los tiempos del Virreinato, solo para la Corona y la Iglesia), e incluso reglamenta, en cierta medida, el ingreso a las Universidades particulares, es decir, si bien da un margen de acción para que los particulares puedan crear centros de estudios superiores, el Estado fiscalizaría permanentemente. Todo esto será completado debidamente con leyes especiales de la materia.

Art. 23o.-La Nación garantiza la existencia y difusión de la instrucción primaria gratuita y el fomento de los establecimientos públicos de ciencias, artes, piedad y beneficencia.

Art. 24o.-Son completamente libres la enseñanza primaria, media y superior, y la fundación de Universidades, con las restricciones que señala el artículo 22º, y bajo las condiciones de capacidad y moralidad determinada por la ley.

Los miembros de Universidades particulares serán admitidos en las que protege el Estado, sin otro requisito que el examen de suficiencia en la facultad en que pretenden incorporarse.

La enseñanza primaria, media y superior protegida por el Estado, se sujetará a las formalidades prescritas por la ley.

1.3.2.9. La Constitución de 1920.

La primera constitución del siglo XX marca una nueva tendencia en la concepción de la educación como un derecho. Si bien la instrucción pretendía dotar de conocimientos elementales a la población, en el siglo XX ya operan nuevas teorías respecto del contenido integral que implica la educación.

Aquí tenemos que la educación se enmarca dentro de las garantías sociales y la enseñanza primaria no sólo era gratuita sino además obligatoria, garantizando al menos de una manera formal, el derecho a la educación. Asimismo, su artículo 58º dio cuenta por primera vez de la necesidad de contar con una regulación especial que atienda las peculiaridades de los pueblos indígenas. Se incluye expresamente a las mujeres dentro de este proceso, y producto de la época la misma Constitución reglamenta la edad para iniciar la enseñanza primaria. La denominación varía, se supera el término instrucción por enseñanza, lo que engloba una categoría filosófica e integral.



Por otro lado, lo que ya venía establecido desde la época de Castilla (1861), es decir, el profesorado como una carrera pública, aquí obtendrá rango constitucional, esquema que continúa vigente hasta el día de hoy. Veamos los artículos principales de esta Constitución:

Art. 53º.- La enseñanza primaria es obligatoria en su grado elemental para los varones y las mujeres desde los seis años de edad. La Nación garantiza su difusión gratuita. Habrá por lo menos una escuela de enseñanza primaria elemental para varones y otra para mujeres en cada capital de distrito y una escuela de segundo grado para cada sexo en las capitales de provincia. El Estado difundirá la enseñanza secundaria y superior y fomentará los establecimientos de ciencias, artes y letras.

Art. 54º.- El profesorado es carrera pública en los diversos órdenes de la enseñanza oficial y da derecho a los goces fijados por la ley.

1.3.2.10. La Constitución de 1933.

La concepción sobre el derecho a la educación que esboza esta Constitución, la perfila más como un derecho del niño, que un derecho de la persona en general, como puede apreciarse en el artículo 52º. Prescribe la obligatoriedad de la enseñanza primaria de forma gratuita en todo el país. Por otro lado, es interesante apreciar que para el tema de la educación se la ha signado todo un título específico, rebasando su anterior ubicación dentro de las Garantías Sociales.

Respecto de las anteriores constituciones, que llegaron a regir efectivamente, el tratamiento aquí es mucho más amplio, la educación tiene todo un título que le regula, donde se establecen diversos compromisos relativos a fomentar el desarrollo de la educación de los demás niveles de enseñanza, de la libertad de cátedra y de un presupuesto mínimo para el sostenimiento de la enseñanza, entre otros aspectos.

Reproducimos el Título III:

TITULO III EDUCACIÓN

Artículo 71.- La dirección técnica de la educación corresponde al Estado.

Artículo 72.- La enseñanza primaria es obligatoria y gratuita.

Artículo 73.- Habrá por lo menos una escuela en todo lugar cuya población escolar sea de treinta alumnos. En cada capital de provincia y de distrito se proporcionará instrucción primaria completa.



Artículo 74.- Las escuelas que funcionen en los centros industriales, agrícolas o mineros, serán sostenidas por los respectivos propietarios o empresas.

Artículo 75.- El Estado fomenta la enseñanza en sus grados secundario y superior, con tendencia a la gratuidad.

Artículo 76.- En cada departamento habrá por lo menos una escuela de orientación industrial.

Artículo 77.- El Estado fomenta la enseñanza técnica de los obreros.

Artículo 78.- El Estado fomenta y contribuye al sostenido de la educación pre-escolar y post-escolar, y de las escuelas para niños retardados o anormales.

Artículo 79.- La educación moral y cívica del niño es obligatoria, y se inspirará necesariamente en el engrandecimiento nacional y la solidaridad humana.

Artículo 80.- El Estado garantiza la libertad de la cátedra.

Artículo 81.- El profesorado es carrera pública y da derecho a los goces que fija la ley.

Artículo 82.- Los tesoros arqueológicos, artísticos e históricos están bajo la salvaguarda del Estado.

Artículo 83.- La ley señalará el monto mínimo de la renta destinada al sostenimiento y difusión de la enseñanza, y la proporción en que anualmente debe aumentarse.

El artículo 75° consagra una postura progresiva en la prestación de los derechos, al contemplar una tendencia a la gratuidad de la educación secundaria y superior. De esta forma, se reivindica una vez más la postura del constituyente peruano, quien vio en la educación un derecho el cuál debería prestarse sin restricciones, fomentando las oportunidades en la población y construyendo un mejor país. Recordemos la presencia, en el Congreso Constituyente que aprueba esta Constitución, de dos eximias figuras, que abordan al derecho y a la educación con una preocupación ejemplar, teniendo experiencia en dichos menesteres: Víctor Andrés Belaunde y Manuel Vicente Villarán.

1.3.2.11. La Constitución de 1979.

Encontramos aquí al Capítulo IV de la Constitución, que en 11 artículos amplía lo previsto por el texto precedente. Se deja sentado en este capítulo cuál es el fin de la educación: desarrollo integral de la personalidad a partir de la difusión y práctica de las humanidades, el arte, la ciencia y la técnica; se consideran para la misma los principios de la democracia social.

De la Constitución anterior se repite y amplía sobre el respeto y garantía del Estado hacia la libertad de enseñanza, así como el énfasis que se da a la educación ética y cívica, que es obligatoria y en general, la educación debe promover la integración entre compatriotas y con el mundo, para ello también se fomenta el espíritu de solidaridad internacional. Así



también está presente la competencia del Estado para determinar los planes y programas, dirigir y supervisar la educación, procurando asegurar su calidad y eficiencia según las características regionales, brindando a su vez, a todos, igualdad de oportunidades.

Se deja en claro a su vez, que la educación religiosa será impartida, pero respetando a las convicciones personales y los padres determinan al respecto. Para ser nuestro Estado colaboracionista de Roma, este artículo significó un notable avance, por cuanto las primeras constituciones excluían a cualquier credo que no sea el católico, y los colegios tenían una amplia labor de catequesis a favor de la Iglesia Apostólica y Romana.

Cabe resaltarse la disposición constitucional de la gratuidad de la enseñanza, impartida por el Estado, en todos los niveles. Un significativo aspecto social y asistencialista también está dentro de este capítulo, estableciéndose que deben proporcionarse los útiles escolares y apoyar en la alimentación de los educandos de bajos recursos; y que las empresas privadas deben contribuir a la educación en las zonas donde radica su actividad. A su vez es paradigmática la frontal lucha contra el analfabetismo, el cual debe darse a nivel de infantes como adultos y debiendo el Presidente de la República dar cuenta sobre los progresos a ese nivel, anualmente.

Sobre la educación privada se exige que esta sea no lucrativa y su nivel debe ser mejor del que ofrezcan los establecimientos del Estado. Cabe preguntarse el día de hoy si eso se cumple a cabalidad con tantas instituciones educativas del nivel básico que han proliferado en las últimas décadas.

La regulación de la educación universitaria en nuestro país se da en esta Constitución, estableciéndose los fines de la misma, así como la calidad de autónoma en lo académico, normativo y administrativo, de la Universidad, conforme a la ley. Esta comprende en su composición a los profesores, estudiantes y graduados. La libertad de cátedra y el rechazo a la intolerancia, conquistas de la reforma universitaria, son contempladas en el artículo 31.

El constituyente dio la importancia debida a la Universidad, la educación básica y la cultura, estableciéndose que estaban exoneradas de todo tributo, creado o por crearse (eso implica impuestos, contribuciones y tasas). A su vez, quienes concedieran donaciones a la Universidad y los centros educativos y culturales, contarían con estímulos tributarios y de otro



tipo, establecidos por ley. De igual forma, puede apreciarse el compromiso con la educación, al disponerse que el gobierno destine para ella, no menos del veinte por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto del gobierno central.

Reproducimos los artículos que abordan lo relativo a la educación:

CAPITULO IV **DE LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA**

Artículo 21. *El derecho a la adecuación y a la cultura es inherente a la persona humana. La educación tiene como fin el desarrollo integral de la personalidad. Se inspira en los principios de la democracia social. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza.*

Artículo 22. *La educación fomenta el conocimiento y la práctica de las humanidades, el arte, la ciencia y la técnica. Promueve la integridad internacional. La formación ética y cívica es obligatoria en todo el proceso educativo. La educación religiosa se imparte sin violar la libertad de conciencia. Es determinada libremente por los padres de familia. La enseñanza sistemática de la Constitución y de los derechos humanos es obligatoria en los centros de educación civiles y militares y en todos sus niveles.*

Artículo 23. *El Estado garantiza a los padres de familia el derecho de intervenir el proceso educativo de sus hijos, y de escoger el tipo y centros de educación para estos.*

Artículo 24. *Corresponde al Estado formular planes y programas y dirigir y supervisar la educación, con el fin de asegurar su calidad y eficiencia según las características regionales, y otorgar a todos igualdad de oportunidades. El régimen administrativo en materia educacional es descentralizado.*

Artículo 25. *La educación primaria, en todas sus modalidades, es obligatoria. La educación impartida por el Estado es gratuita en todos sus niveles, con sujeción a las normas de ley. En todo lugar, cuya población lo requiere, hay cuando menos un centro educativo primario. La ley reglamenta la aplicación de este precepto. Se complementa con la obligación de contribuir a la nutrición de los escolares que carecen de medios económicos y la de proporcionarles útiles.*

Artículo 26. *La erradicación del analfabetismo es tarea primordial del Estado, el cual garantiza a los adultos el proceso de la educación permanente. Se cumple progresivamente con aplicación de recursos financieros y técnicos cuya cuantía fija el Presupuesto del Sector Público. El mensaje anual del Presidente de la República necesariamente contiene información sobre los resultados de la campaña contra el analfabetismo.*

Artículo 27. *El Estado garantiza la formación extraescolar de la juventud con la participación democrática de la comunidad, la ley regula el funcionamiento de las instituciones que la imparten.*

Artículo 28. *La enseñanza, en todos sus niveles, debe impartirse con lealtad a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa.*

Artículo 29. *Las empresas están obligadas a contribuir al sostenimiento de centros de educación. La ley fija los alcances de este precepto. Las escuelas que funcionan en los centros industriales, agrícolas o mineros son sostenidas por los respectivos propietarios o empresas.*

Artículo 30. *El Estado reconoce, ayuda y supervisa la educación privada, cooperativa, comunal y municipal que no tendrán fines de lucro. Ningún centro*



educativo puede ofrecer conocimiento de calidad inferior a los del nivel que le corresponde, conforme a ley. Toda persona natural o jurídica tiene derecho fundar, sin fines de lucro, centros educativos dentro del respeto a los principios constitucionales.

Artículo 31. *La educación universitaria tiene entre sus fines la creación intelectual y artística, la investigación científica y tecnológica y la formación profesional y cultural. Cada universidad es autónoma en lo académico, normativo y administrativo dentro de la ley.*

El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.

Las universidades nacen por ley. Son públicas o privadas, según se creen por iniciativa del Estado o particulares. Se rigen por la ley y por sus estatutos. Las universidades están constituidas por sus profesores, graduados y estudiantes. La comunidad y las universidades se coordinan en la forma que la ley señala. Las universidades otorgan grados académicos y títulos profesionales a nombre de la Nación.

Artículo 32. *Las universidades y los centros educativos y culturales están exonerados de todo tributo, creado o por crearse. La ley establece estímulos tributarios y de otra índole para favorecer las donaciones y aportes en favor de las universidades y centros educativos y culturales.*

1.3.3. Sujetos del derecho a la educación.

La LGE, nos habla de la “Comunidad Educativa”, la cual alberga a estudiantes, padres de familia, profesores, directivos, administrativos, ex alumnos y miembros de la comunidad local.

En el Título IV de la Ley encontramos las características que distinguen a los principales integrantes de la comunidad, entre las cuales se destaca lo siguiente:

a. El Estudiante.- Considerado el centro del proceso y del sistema educativo. Tiene como derechos:

- Contar con un sistema educativo eficiente, con instituciones y profesores responsables de su aprendizaje y desarrollo integral; recibir un buen trato y adecuada orientación e ingresar oportunamente al sistema o disponer de alternativas para culminar su educación.
- Asumir con responsabilidad su proceso de aprendizaje, así como practicar la tolerancia, la solidaridad, el diálogo y la convivencia armónica en la relación con sus compañeros, profesores y comunidad.



- Organizarse en Municipios Escolares u otras formas de organización estudiantil, a fin de ejercer sus derechos y participar responsablemente en la Institución Educativa y en la comunidad.
- Opinar sobre la calidad del servicio educativo que recibe.
- Los demás derechos y deberes que le otorgan la ley y los tratados internacionales.

b. La Familia.- Considerada con total justicia como el núcleo fundamental de la sociedad, es la responsable, en primer término, de la educación integral de los hijos. A los padres de familia, o a quienes hacen sus veces, les compete:

- Educar a sus hijos y proporcionarles en el hogar un trato respetuoso de sus derechos como personas, adecuado para el desarrollo de sus capacidades, y asegurarles la culminación de su educación.
- Informarse sobre la calidad del servicio educativo y velar por ella y por el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos.
- Participar y colaborar en el proceso educativo de sus hijos.
- Organizarse en asociaciones de padres de familia, comités u otras instancias de representación a fin de contribuir al mejoramiento de los servicios que brinda la correspondiente Institución Educativa.
- Apoyar la gestión educativa y colaborar para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de la correspondiente Institución Educativa, de acuerdo a sus posibilidades.

c. El Director.- Considerada la máxima autoridad y el representante legal de la Institución Educativa. Es responsable de la gestión en los ámbitos pedagógico, institucional y administrativo. Le corresponde:

- Conducir la Institución Educativa de conformidad con lo establecido en el artículo 68º de la presente ley.
- Presidir el Consejo Educativo Institucional, promover las relaciones humanas armoniosas, el trabajo en equipo y la participación entre los miembros de la comunidad educativa.
- Promover una práctica de evaluación y autoevaluación de su gestión y dar cuenta de ella ante la comunidad educativa y sus autoridades superiores.



- Recibir una formación especializada para el ejercicio del cargo, así como una remuneración correspondiente a su responsabilidad.
- Estar comprendido en la carrera pública docente cuando presta servicio en las instituciones del Estado.

d. El Profesor.- Catalogado como el agente fundamental del proceso educativo, tiene como misión contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano. Por la naturaleza de su función, la permanencia en la carrera pública docente exige al profesor idoneidad profesional, probada solvencia moral y salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad de los estudiantes. Entre sus derechos y deberes, tenemos:

- Planificar, desarrollar y evaluar actividades que aseguren el logro del aprendizaje de los estudiantes, así como trabajar en el marco del respeto de las normas institucionales de convivencia en la comunidad educativa que integran.
- Participar en la Institución Educativa y en otras instancias a fin de contribuir al desarrollo del Proyecto Educativo Institucional así como del Proyecto Educativo Local, Regional y Nacional.
- Percibir remuneraciones justas y adecuadas y también las bonificaciones establecidas por ley; estar comprendido en la carrera pública docente; recibir debida y oportuna retribución por las contribuciones previsionales de jubilación y derrama magisterial; y gozar de condiciones de trabajo adecuadas para su seguridad, salud y el desarrollo de sus funciones.
- Participar en los programas de capacitación y actualización profesional, los cuales constituyen requisitos en los procesos de evaluación docente.
- Recibir incentivos y honores, registrados en el escalafón magisterial, por su buen desempeño profesional y por sus aportes a la innovación educativa.
- Integrar libremente sindicatos y asociaciones de naturaleza profesional; y los demás que les faculte la ley.

Para el caso de la “Comunidad Universitaria”, el artículo 1 de la Ley Universitaria se refiere brevemente a ésta, señalando que “Las Universidades están integradas por profesores, estudiantes y graduados”. Son estos tres estamentos los que permiten que la Universidad



cumpla sus fines y desarrolle sus actividades, propiamente: el estudio, la investigación, la educación y la difusión del saber y la cultura, y a su extensión y proyección sociales.

1.3.4. Un aspecto trascendental: El derecho al conocimiento.

A lo largo de la historia, las diversas civilizaciones han desarrollado artefactos y saberes, bajo los cuales pudieron hacer frente a los diversos problemas que sobrevenían diariamente. Desde el prehistórico hombre de las cavernas, que fue perfeccionando los métodos para proveerse de alimento y abrigo; siguiendo por las primeras civilizaciones, que desarrollaron las bases de las modernas ciencias y llegando hoy día a toda una revolución a partir de la informática y las ciencias de la información. Que mejor testimonio y repertorio de toda la sabiduría que las mismísimas bibliotecas.

Pues bien, todo este legado, que pertenece a la humanidad como género, da lugar a una propuesta que vienen siendo defendida por los países subdesarrollados, quienes esbozan el *derecho al conocimiento*, mediante el cual se exige que todo aquello desarrollado por otras naciones, pueda ser compartido en provecho de todos los hombres y mujeres de la tierra.

Esta propuesta tiene cabida dentro de lo prescrito en el primer párrafo del artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que prescribe:

Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

Que duda cabe que el concepto de cultura es preciso dentro de este acápite. Sobre cultura hay inmensos e interminables tratados y constantes investigaciones, pero siendo esta obra destinada a el análisis de la educación gratuita, señalaremos el concepto de Cultura contenido en el DRAE: 2. f. *Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico*; 3. f. *Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc.*



«En tales condiciones el ciudadano pierde el derecho al conocimiento; tiene el derecho de adquirir un saber especializado haciendo estudios ad hoc, pero está desprovisto como ciudadano de cualquier punto de vista global y pertinente»³⁶.

Los nuevos cambios sociales exigen la concreción de un nuevo derecho al conocimiento que supere, ensanche y reactualice el decimonónico derecho a la educación restringido a la escolarización, transformando no sólo la escuela, el currículo obligatorio y los ciclos postobligatorios, sino la propia identidad de derechos de la ciudadanía, enriqueciéndola con propuestas innovadoras que permitan su plena participación en la decisión pública del nuevo modelo de sociedad del conocimiento³⁷.

Y otra perspectiva, también hace referencia a que la sociedad del conocimiento sea el paradigma que se incorpore en la educación superior, por cuanto:

«En esta concepción se parte de la idea de que el conocimiento y la información son los principales motores del desarrollo en nuestro tiempo, ambos fundados en inusitados avances tecnológicos logrados a fines del siglo pasado, que ha hecho afirmar a muchos que estamos en presencia de la tercera revolución industrial»³⁸.

1.4. El papel del Estado en la educación.

1.4.1. Reflexiones iniciales.

Conforme hemos anotado líneas arriba, el papel del Estado en la educación va a depender del modelo de Estado mismo que se adopte. Si bien hay un importante antecedente sobre la Educación en el Estado Feudal, a partir de las propuestas de Carlo Magno y su estrecha colaboración con la Iglesia Católica, nuestro esquema se enfoca en la posición del Estado Moderno, el Estado Democrático y Social de Derecho.

³⁶ MORIN, Edgar: *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París, 1999, p. 57.

³⁷ MARTÍNEZ CELORRIO, Xavier: “Educación, cierre social y nuevas políticas de acceso al conocimiento”. Ponencia presentada en VII Congreso español de Sociología. Federación Española de Sociología, Salamanca, España, 2001.

³⁸ VALENCIA CARMONA, Salvador: “Desafíos y Paradigmas en la Educación Superior”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N° 26, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012, p. 291.



Sin embargo, es preciso resaltar que la Iglesia Católica ya había abordado el tema de su relación con el Estado y la educación, esto en correspondencia con siglos de particular vinculación que han tenido sobre el tema. La Encíclica señala al respecto:

«37. Por lo cual, en materia educativa, el Estado tiene el derecho, o, para hablar con mayor exactitud, el Estado tiene la obligación de tutelar con su legislación el derecho antecedente —que más arriba hemos descrito— de la familia en la educación cristiana de la prole, y, por consiguiente, el deber de respetar el derecho sobrenatural de la Iglesia sobre esta educación cristiana.

38. Igualmente es misión del Estado garantizar este derecho educativo de la prole en los casos en que falle, física o moralmente, la labor de los padres por dejadez, incapacidad o indignidad; porque el derecho educativo de los padres, como hemos declarado anteriormente, no es absoluto ni despótico, sino que está subordinado a la ley natural y divina, y, por esto mismo, queda no solamente sometido a la autoridad y juicio de la Iglesia, sino también a la vigilancia y tutela jurídica del Estado por razón de bien común; y porque, además, la familia no es una sociedad perfecta que tenga en sí todos los medios necesarios para su pleno perfeccionamiento... En general, es derecho y función del Estado garantizar, según las normas de la recta razón y de la fe, la educación moral y religiosa de la juventud, apartando de ella las causas públicas que le sean contrarias. Es función primordial del Estado, exigida por el bien común, promover de múltiples maneras la educación e instrucción de la juventud. En primer lugar, favoreciendo y ayudando las iniciativas y la acción de la Iglesia y de las familias, cuya gran eficacia está comprobada por la historia y experiencia; en segundo lugar, completando esta misma labor donde no exista o resulta insuficiente, fundando para ello escuelas e instituciones propias. Porque «es el Estado el que posee mayores medios, puestos a su disposición para las necesidades comunes de todos, y es justo y conveniente que los emplee en provecho de aquellos mismos de quienes proceden». Además, el Estado puede exigir, y, por consiguiente, procurar, que todos los ciudadanos tengan el necesario conocimiento de sus derechos civiles y nacionales y un cierto grado de cultura intelectual, moral y física, cuya medida en la época actual está determinada y exigirla realmente por el bien común. Sin embargo, es evidente que, al lamentar de estas diversas maneras la educación y la instrucción pública y privada, el Estado está obligado a respetar los derechos naturales de la Iglesia y de la familia sobre la educación cristiana y observar la justicia, que manda dar a cada uno lo suyo.



Por tanto, es injusto todo monopolio estatal en materia de educación, que fuerce física o moralmente a las familias a enviar a sus hijos a las escuelas del Estado contra los deberes de la conciencia cristiana o contra sus legítimas preferencias»³⁹.

1.4.2. Funciones educativas del Estado.

El artículo 21° de la LGE enumera las actividades que le conciernen al Estado, dentro de su rol en el sistema educativo nacional, procurando la universalización, calidad y equidad de la educación. Dentro de sus principales atribuciones, se enumeran las siguientes:

- Ejercer un rol normativo, promotor, compensador, concertador, articulador, garante, planificador, regulador y financiador de la educación nacional.
- Proveer y administrar servicios educativos públicos gratuitos y de calidad para garantizar el acceso universal a la Educación Básica y una oferta educativa equitativa en todo el sistema.
- Promover el desarrollo científico y tecnológico en las instituciones educativas de todo el país y la incorporación de nuevas tecnologías en el proceso educativo.
- Reconocer e incentivar la innovación e investigación que realizan las instituciones públicas y privadas.
- Garantizar iguales oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo que favorezcan el aprendizaje oportuno, efectivo y pertinente.
- Orientar y articular los aprendizajes generados dentro y fuera de las instituciones educativas, incluyendo la recreación, la educación física, el deporte y la prevención de situaciones de riesgo de los estudiantes.
- Valorar el aporte de las instituciones privadas que brindan servicios educativos de calidad.
- Ejercer y promover un proceso permanente de supervisión y evaluación de la calidad y equidad en la educación.
- Supervisar y evaluar las acciones de educación, cultura y recreación, a nivel nacional, regional y local.

³⁹ S.S. Pio XI: *Carta Encíclica Divini Illius Magistri*, Roma, 1929, párrafos 37 y 38. Versión en línea consultada el 10 de diciembre de 2012 en http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_31121929_divini-illius-magistri_sp.html



Desde la perspectiva del Derecho Internacional, se sostiene que al igual que los demás derechos humanos, el derecho a la educación les impone a los Estados tres niveles de obligación: La obligación de respetar, la de proteger y la de cumplir con cada uno de los “rasgos esenciales” (disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad) del derecho a la educación.

La obligación de respetar exige que el Estado evite tomar medidas que estorben o impidan el disfrute del derecho a la educación.

La de proteger obliga al Estado a tomar medidas para prevenir que una tercera parte pueda interferir en el ejercicio del derecho a la educación. A su vez, la obligación de cumplir entraña la de facilitar y suministrar. La obligación de facilitar le impone al Estado la adopción de medidas positivas con el fin de ayudar a los particulares y a las comunidades a disfrutar del derecho a la educación.

De esta forma, se presentan una responsabilidad para aquellos Estados que incumplan las obligaciones fijadas. La responsabilidad de los gobiernos se reiteró en la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* (1990). Al aprobar esta Declaración, los participantes en la *Conferencia Mundial sobre Educación para todos* (marzo de 1990) se comprometieron a “actuar en colaboración en nuestras propias esferas de responsabilidad, tomando todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la educación para todos”.

Los Gobiernos que participaron en el *Foro Mundial sobre la Educación* (abril de 2000), reiteraron su compromiso colectivo de adaptar el derecho a la educación a la realidad de hoy de mañana. La responsabilidad que suscribieron en el *Marco de Acción de Dakar* entraña obligaciones jurídicas, cuyo alcance puede apreciarse a la luz del derecho humanitario internacional.

Mediante los indicadores que se proponen a continuación⁴⁰, puede tenerse un mejor detalle sobre aquellas condiciones mínimas que los Estados deben procurar para que la obligación jurídica que conlleva el reconocimiento del Derecho a la educación, sea plenamente efectivo, a saber:

⁴⁰ VIGO GUTIERREZ, Gladys y NAKANO OSORES, Teresa: *El derecho a la educación en Perú*, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires, 2007, p. 46.



Cuadro N° 1

Disponibilidad	Accesibilidad	Aceptabilidad	Adaptabilidad
-Existencia de instituciones educativas -Infraestructura adecuada -Materiales educativos adecuados -Docentes capacitados -Asignación de recursos	-Acceso a la educación básica -No ser discriminado -Asignación de recursos mínimos por alumno	-Obtener logros en el aprendizaje -Currículo adecuado -Docentes idóneos -Recibir un trato digno -Aprendizaje de calidad -Participar y vigilar	-Educación adaptada a los requerimientos de las personas y la comunidad -Educación bilingüe e intercultural -Currículo y texto adaptados -Permanecer en el sistema educativo

1.4.3. El Ministerio de Educación (MINEDU).

El 23 de abril de 1825, el Consejo de Gobierno del Libertador Simón Bolívar, bajo la Presidencia de Hipólito Unanue, establece y reglamenta la Dirección General de Estudios, primer organismo rector de la educación republicana.

Para el 4 de Febrero de 1837, bajo un contexto de fervor caudillista y agitación republicana, don Andrés de Santa Cruz, Capitán General y Presidente de Bolivia, Gran Mariscal Pacificador del Perú, Supremo Protector de los Estados Sud y Nor Peruanos decide crear un Ministerio con el título de Ministerio de Instrucción Pública, Beneficencia y Negocios Eclesiásticos, mediante Decreto de esa fecha en el cual se justificaba la creación de la nueva Institución, “para el mayor adelanto de la educación pública, a la cual contrae el Gobierno la más escrupulosa atención, su protección más decidida, conviene separar los negocios pertenecientes a este ramo”

El Ministerio, originalmente llamado de Instrucción Pública, Beneficencia y Negocios Eclesiásticos, tuvo como primer Ministro del sector al Presbítero doctor Manuel Gaspar de Villarán y Loli. Al promediar el siglo XIX el General Castilla promulga el primer Reglamento de Educación, que establece la separación entre educación pública y privada, al mismo tiempo el colegio Guadalupe es declarado Colegio Nacional y se establece el profesorado como carrera pública.



En el devenir del MINEDU hubo, por diversas circunstancias políticas y económicas, tanto, vacíos como momentos de gran brillo estelar y ministros destacados. Por ejemplo, cuando fue Ministro Agustín Guillermo Charún (1839), Don Benito Lazo, el doctor Manuel Pérez de Tudela en 1845, este último autor del Acta de la Independencia. En 1851, durante el Gobierno de Echenique Don Bartolomé Herrera fue nombrado Ministro de Educación, y en 1867 Don Simeón Tejada fue nombrado por Don Mariano Ignacio Prado.

Los artículos 79° y 80° de la LGE refieren el papel del Ministerio de Educación (MINEDU) dentro del sistema educativo, así como sus atribuciones:

El MINEDU es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado. Tiene como funciones:

- Definir, dirigir, regular y evaluar, en coordinación con las regiones, la política educativa y pedagógica nacional y establecer políticas específicas de equidad.
- Formular, aprobar, ejecutar y evaluar, de manera concertada, el Proyecto educativo Nacional y conducir el proceso de planificación de la educación.
- Elaborar los diseños curriculares básicos de los niveles y modalidades del sistema educativo, y establecer los lineamientos técnicos para su diversificación.
- Diseñar programas nacionales de aprovechamiento de nuevas tecnologías de información y comunicación, coordinando su implementación con los órganos intermedios del sector.
- Organizar programas especiales de apoyo al servicio educativo que sirvan para compensar las desigualdades y lograr equidad en el acceso, procesos y resultados educativos. Se crean en función de la dinámica y necesidades sociales específicas.
- Dirigir el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente del magisterio en coordinación con las instancias regionales y locales.
- Dirigir el Programa Nacional de Investigación Educativa en articulación con las instituciones especializadas en la materia y con las Direcciones Regionales de Educación.



- Definir las políticas sectoriales de personal, programas de mejoramiento del personal directivo, docente y administrativo del sector e implementar la carrera pública magisterial.
- Liderar la gestión para conseguir el incremento de la inversión educativa y consolidar el presupuesto nacional de educación, así como los planes de inversión e infraestructura educativa.
- Establecer un plan nacional de transparencia en la gestión que consolide una ética pública.
- Implementar un sistema de información para la toma de decisiones estratégicas.
- Coordinar con los organismos encargados de operar el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, los procesos de medición y evaluación de logros de aprendizaje en los términos establecidos por ley, así como su difusión.
- Promover una evaluación formativa que motive el desarrollo integral del estudiante, de acuerdo a los principios y fines de la educación establecidos por la presente ley.
- Asegurar, desde una perspectiva intersectorial en una acción conjunta con los demás sectores del Gobierno Nacional, la atención integral de los estudiantes para garantizar su desarrollo equilibrado.
- Fortalecer el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados y regular la relación de éstos con el Ministerio de Educación.
- Establecer los lineamientos básicos para garantizar la participación de la sociedad civil en la orientación y mejoramiento de la educación.
- Concertar y promover la cooperación nacional e internacional técnica y financiera para el mejoramiento de la educación.
- Las demás establecidas por ley, así como las que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus fines y que no hayan sido asignadas a otras instancias o entidades.

1.4.4. Legislación vigente, en materia educativa, en el Perú.

El derecho a la educación está reconocido en nuestra legislación por la Constitución, el Código de los Niños y Adolescentes y la LGE. Asimismo, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010 incorpora como cuestión prioritaria que la educación



pública garantice la formación integral de los estudiantes, asegurando la calidad educativa y la inclusión de todos los estudiantes varones y mujeres. Reconoce el derecho de cada niño y niña a ser educado en su propia lengua y a aprender el castellano, con acceso en igualdad de oportunidades a los servicios educativos y con respeto a sus tradiciones e identidad cultural.

El Estado asegura que la educación básica comprenda el desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño y el adolescente hasta su máximo potencial, así como prepararlos para una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de solidaridad, comprensión, paz, tolerancia, igualdad entre los sexos y amistad entre los pueblos, grupos étnicos nacionales y religiosos. Enfatiza la capacitación para el trabajo productivo y para el manejo de conocimientos técnicos y científicos. Regula la relación de los educadores y los directores de los centros educativos, de respeto y buen trato hacia los alumnos. Este marco normativo reconoce nuestra realidad pluricultural, la diversidad étnica cultural, social, religiosa y geográfica del país, y establece relaciones de equidad e igualdad de oportunidades a la educación básica para los niños, niñas y adolescentes. El cumplimiento de estas leyes está bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, órgano del Estado encargado de promover, elaborar, ejecutar y supervisar las políticas, programas y servicios educativos en el ámbito nacional. Dentro de los principales dispositivos legales tenemos:

- Constitución Política del Perú (1993): Artículos 13 al 18.
- Ley General de Educación - Ley N° 28044.
- Ley Universitaria - Ley N° 23733.
- Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior - Ley N° 29394.

Para junio de 2013, el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ), reporta las siguientes normas que regulan al sector educativo en nuestro país, de forma directa o indirecta (**Anexo 1**).

1.5. La gratuidad de la educación en el Perú.

La Constitución peruana de 1993 establece en su artículo 17° lo relativo a la gratuidad de la enseñanza en el Perú.

Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria



Artículo 17.- *La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.*

Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera.

El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.

1.6. Marco normativo del derecho a la educación en el sistema universal de los Derechos Humanos.

- **1945:** Aprobación de la Constitución de la UNESCO.

La Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura fue establecida con el propósito de: *Contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo.*

- **1948:** Aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En lo que corresponde a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, nuestro objeto de estudio es desarrollado por su artículo 26: *Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos...*



- **1959:** Aprobación de la Declaración sobre los Derechos del Niño, por la Asamblea General, en el mes de noviembre.

El Principio 7 de esta Declaración, refiere sobre la educación: *El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social y llegar a ser un miembro útil de la sociedad...*

- **1960:** Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO, el 14 de diciembre.

La discriminación se presenta a todo nivel, lo cual representa uno de los retos pendientes para Occidente y el mundo entero. Sin embargo, las cuestiones relativas a la condición económica y el acceso a una educación de calidad, también representan una suerte de discriminación. En ese sentido, el Artículo 4 de la Convención prescribe:

ARTICULO 4

Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial, a :

- a. Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior; velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley;*
- b. Mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada;*
- c. Fomentar e intensificar, por métodos adecuados, la educación de las personas que no hayan recibido instrucción primaria o que no la hayan recibido en su totalidad, y permitirles que continúen sus estudios en función de sus aptitudes;*
- d. Velar por que, en la preparación para la profesión docente, no existan discriminaciones.*

- **1965:** Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General mediante la Resolución 2106 A (XX) del 21 de diciembre.



Considerando el contexto de segregación que se vivía en el mundo, y que por aquellos años si bien en Norteamérica se venía superando, aún existía el vergonzoso *apartheid* en Sudáfrica. Inspira a esta Convención, entre otros, el convencimiento que *la existencia de barreras raciales es incompatible con los ideales de toda la sociedad humana*,

- **1966:** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Este pacto, impulsado por las Naciones Unidas, recoge en el mejor de los términos la posición que asume esta investigación, es decir, que se garantice la gratuidad de la educación en las universidades públicas. En los posteriores capítulos sustentamos cuáles son las condiciones que exigen a nuestro país cerrar filas y establezca como una prioridad la educación superior gratuita. El Artículo 13 del Pacto establece lo siguiente:

Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;*
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;*
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.*

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de



enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

- **1974:** Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, aprobada por la Conferencia General en su 18ª reunión, París, 19 de noviembre.

Contiene unas pautas y sugerencias respecto de cómo debe transmitirse la formación en la paz, coexistencia de pueblos y derechos humanos, por cuanto, dentro de los objetivos de la ONU está el fomentar la paz mundial; esto implica formar a los ciudadanos del mundo en cuáles son las causas de los conflictos y cómo se les debe hacer frente. En ese sentido, la recomendación señala:

14. La educación debería incluir el análisis crítico de los factores históricos y actuales de carácter económico y político que están en la base de las contradicciones y tensiones entre los países, así como el estudio de los medios para superar dichas contradicciones que son las que realmente impiden la comprensión y la verdadera cooperación internacional y el desarrollo de la paz mundial.

15. La educación debería enfatizar cuáles son los verdaderos intereses de los pueblos y su incompatibilidad con los intereses de los grupos monopólicos de poder económico y político que practican la explotación y fomentan la guerra.

- **1978:** Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte, aprobada por la Conferencia General el 21 de noviembre.

Promovida por la UNESCO, esta carta se dicta en consideración *que la educación física y el deporte han de tender a promover los acercamientos entre los pueblos y las personas, así como la emulación desinteresada, la solidaridad y la fraternidad, el respeto y la comprensión mutuos, y el reconocimiento de la integridad y de la dignidad humanas...*

- **1979:** Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 18 de diciembre.



Conforme al sentido de textos análogos que le anteceden, se procura difundir compromisos para que la mujer no sea postergada, ni víctima de un trato diferenciado que le perjudique en base a su género.

- **1989:** Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su 25ª reunión (París, 10 de noviembre).

En el presente instrumento, se orienta la conducta de los Estados hacia una inclusión activa y la generación de oportunidades para quienes optan por la formación a este nivel, teniendo en cuenta los principios sobre educación y trabajo en los instrumentos internacionales que anteceden, así como el considerar que fomentar la formación técnica para el trabajo y garantizarla, constituye un compromiso con la paz mundial.

- **1989:** Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el mes de noviembre.

La educación y los niños es contemplada en el Artículo 28, donde claramente define:

Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;*
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;*
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;*
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;*
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.*

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el



analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

- **1990:** Declaración Mundial sobre Educación para Todos: La Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, aprobada por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia), del 5 al 9 de marzo.

Comienza este instrumento dando cuenta de una desgarradora y alarmante estadística, con un saludable sentido autocrítico:

Hace más de cuarenta años, las naciones de la tierra afirmaron en la Declaración Universal de Derechos Humanos que "toda persona tiene derecho a la educación". Sin embargo, pese a los importantes esfuerzos realizados por los países de todo el mundo para asegurar el derecho a la educación para todos, persisten las siguientes realidades:

Más de 100 millones de niños y de niñas, de los cuales 60 por lo menos son niñas, no tienen acceso a la enseñanza primaria.

Más de 960 millones de adultos - dos tercios de ellos mujeres son analfabetos, y el analfabetismo funcional es un problema importante en todos los países, tanto industrializados como en desarrollo.

Más de la tercera parte de los adultos del mundo carecen de acceso al conocimiento impreso y a las nuevas capacidades y tecnologías que podrían mejorar la calidad de su vida y ayudarles a dar forma y adaptarse a los cambios sociales y culturales.

Más de 100 millones de niños e innumerables adultos no consiguen completar el ciclo de educación básica; y hay millones que, aun completándolo, no logran adquirir conocimientos y capacidades esenciales.

Tenemos que asumir entonces acciones concretas para poder revertir un panorama tan sombrío, sobre todo ante la proximidad del nuevo milenio. Es por ello que se propuso entre otras medidas, la siguiente:

Artículo 9. Movilizar los recursos

Si las necesidades básicas de aprendizaje para todos se han de satisfacer a través de acciones de alcance mucho más amplio que en el pasado, será esencial movilizar tanto los recursos financieros y humanos existentes como los nuevos recursos, públicos, privados o voluntarios. Todos los miembros de la sociedad tienen una contribución que aportar, teniendo presente que el tiempo, la energía y los fondos consagrados a la educación básica constituyen quizá la inversión humana más importante que pueda hacerse para el futuro de un país.

Un apoyo más amplio del sector público significa atraer recursos de todos los organismos gubernamentales responsables del desarrollo humano, mediante el aumento en valor absoluto y relativo de las asignaciones a los servicios de educación



básica, aunque sin olvidar las contrapuestas demandas que pesan sobre los recursos nacionales y que la educación es un sector importante pero no único. Prestar cuidadosa atención al mejoramiento de la utilización de los recursos disponibles para la educación y la eficacia de los programas de educación actuales no sólo permitirá obtener un mayor rendimiento, sino que podrá además atraer nuevos recursos. La urgente tarea de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje puede requerir una redistribución de los recursos entre sectores, por ejemplo, una transferencia de fondos de los gastos militares a la educación. En particular, los países que llevan a cabo ajustes estructurales o que han de cargar con el angustioso fardo de la deuda externa necesitarán conceder protección especial a la educación básica. Ahora más que nunca, la educación debe considerarse una dimensión fundamental de todo proyecto social, cultural y económico.

- **1997:** Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos, aprobada en la Quinta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos, Hamburgo (Alemania), 18 de julio.

A partir de las propias reflexiones sobre cuántos adultos en el mundo permanecen postergados ante la falta de formación en su infancia, y como es indispensable tomar acciones al respecto, sin discriminarlos por su edad, los firmantes de la Conferencia sostuvieron que:

2. La educación a lo largo de toda la vida es por lo tanto más que un derecho: es una de las claves del siglo XXI. Es a la vez consecuencia de una ciudadanía activa y una condición para la participación plena en la sociedad. Es un concepto sumamente útil para fomentar el desarrollo ecológicamente sostenible, para promover la democracia, la justicia y la igualdad entre mujeres y hombres y el desarrollo científico, económico y social, así como para construir un mundo en el que los conflictos violentos sean sustituidos por el diálogo y una cultura de paz basada en la justicia. La educación de adultos puede configurar la identidad y dar significado a la vida. Aprender durante toda la vida significa replantear los contenidos de la educación a fin de que reflejen factores tales como la edad, la igualdad entre hombres y mujeres, las discapacidades, el idioma, la cultura y las disparidades económicas.

- **1998:** Declaración sobre Educación Superior para el Siglo XXI, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, aprobada durante la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en París (Francia).



Se considera en la misma que "la relevancia de la Educación Superior, debe evaluarse según la correspondencia entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que ellas hacen". Ello requiere visión ética, imparcialidad política, capacidad crítica y al mismo tiempo: una mejor articulación con los problemas de la Sociedad y el mundo del trabajo, basando las orientaciones a largo plazo, en las necesidades y finalidades de la sociedad, incluyendo el respeto a la cultura y la protección ambiental. En otro párrafo establece: la Educación Superior, debe reforzar sus funciones de servicio a la sociedad y más concretamente, sus actividades encaminadas a erradicar la pobreza, la intolerancia, la violencia, el analfabetismo, el hambre, el deterioro del medio ambiente y las enfermedades, principalmente mediante un planteamiento interdisciplinario y transdisciplinario, para analizar los problemas y las cuestiones planteadas. Mientras que en su artículo 14 destacó la necesidad de reafirmar que la educación que se brinda en las universidades reviste el carácter de servicio público a los efectos de su necesaria financiación y distribución del presupuesto de los Estados. En ese sentido, reivindica el papel que ocupa el Estado en la promoción de la educación superior.

- **2000:** Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: Cumplir nuestros compromisos, comunes, aprobado por el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar (Senegal), del 26 al 28 de abril.

Este acuerdo apunta más hacia la educación inclusiva y la necesidad que existe sobre la adopción de medidas concretas para garantizar la educación básica en los niños y mejorar las condiciones educativas para jóvenes y adultos. De igual manera, acortar las brechas existentes entre los varones y mujeres instruidos, procurando que las niñas y adultas puedan estar a la par con los hombres alfabetizados.

- **2001:** Recomendación Revisada relativa a la Enseñanza Técnica y Profesional, aprobada por la Conferencia General en su 31ª reunión, (París, 2 de noviembre).

Ingresando al siglo XXI y a partir de los propios cambios suscitados en la ciencia, tecnología y conocimiento en general, se propone que la educación a nivel técnico y profesional se sistematice orgánicamente con las experiencias ocupacionales en el país y la sociedad, es decir, que se fomente la inserción de los profesionales, sea en el nivel técnico o universitario, hacia el mundo laboral en aplicaciones adecuadas para el aprendizaje desarrollado. De esta manera, se recomienda:



6. Dada la necesidad de establecer nuevas relaciones entre la educación, el mundo del trabajo y la comunidad en general, la enseñanza técnica y profesional debería formar parte de un sistema de aprendizaje a lo largo de toda la vida adaptado a las necesidades de cada país y al progreso tecnológico mundial. Este sistema debería procurar:

a) abolir las barreras entre los niveles y las esferas de la educación, entre la enseñanza y el mundo del trabajo y entre la escuela y la sociedad:

i) integrando de modo adecuado la enseñanza técnica, profesional y general en todos los niveles;

ii) creando estructuras educativas abiertas y flexibles;

iii) teniendo en cuenta las necesidades de educación de las personas y la evolución de las ocupaciones y de los empleos y reconociendo la experiencia laboral como una parte del aprendizaje;

b) mejorar la calidad de la vida creando una cultura del aprendizaje propicia para que el individuo amplíe sus horizontes intelectuales, adquiera y mejore constantemente sus conocimientos profesionales teóricos y prácticos y se integre positivamente en la sociedad para utilizar los frutos del progreso económico y técnico en pro del bienestar general.

1.7. Servicios públicos.

Históricamente, el concepto de servicio público tiene su origen y desarrollo en Europa, específicamente en Francia, donde se concibió como una actividad de determinado tipo ejecutada por la administración pública en forma directa, pudiendo también prestarse indirectamente a través de concesionarios.

La doctrina ha entendido por servicios públicos a aquellas actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas (pero bajo una regulación precisa de parte del Estado), para dar satisfacción en forma regular y continua a las necesidades que ocupan el interés general por sus particularidades, bien sea en forma directa, mediante concesionario, o a través de cualquier otro medio legal.



En la ansiada búsqueda del bienestar general, el cual es un deber del Estado por mandato constitucional, la adecuada creación y prestación ininterrumpida de los servicios públicos es una garantía a favor de la satisfacción de las necesidades indispensables por parte de la población.

El término de público puede hacer creer que estos solo deben ser brindados por el Estado, pero tal afirmación no es correcta, pues como se presenta en muchos países, el servicio público también puede ser prestado por particulares conforme al orden jurídico pertinente. Recordemos que en nuestro país, durante la década de los noventa, el proceso de privatización de las empresas públicas conllevó a que varios de los servicios públicos en regiones claves sean prestados por empresas privadas, previo concurso y concesión de parte del gobierno, el cual mediante los organismos reguladores fiscaliza continuamente la prestación de los servicios bajo un estándar mínimo.

Caracteriza a los servicios públicos⁴¹, lo siguiente:

- Son actividades en las cuales no siempre hay competencia, y normalmente están sujetas a regulación gubernamental en pro de la protección del interés público.
- Algunos servicios públicos pueden funcionar de modo más eficaz como monopolios (como el agua y desagüe); sin embargo, esto hace que la contribución de los monopolios de servicios públicos al bienestar general sea en muchos casos compelida mediante regulaciones más que voluntarias.
- La regulación de estos servicios proviene del interés público por sus actividades, y se traduce principalmente en control de tarifas y servicios.
- Debe funcionar de manera permanente, es decir, de manera regular y continua, para que pueda satisfacer necesidades de las comunidades por sobre los intereses de quienes los prestan.
- A menudo hay conflicto entre el interés público y privado en lo que respecta a los servicios públicos. Esto se debe a la diferencia entre el objetivo principal entre las

⁴¹ REYNA, Luis y VENTURA, Karen: “Los servicios públicos en el Perú: Una visión preliminar”, en CIENFUEGOS, David y RODRIGUEZ, Luis: *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, p. 595.



empresas privadas (maximizar sus utilidades) y el del interés público (servicio adecuado al precio más bajo posible).

- La prestación del servicio público no debe perseguir principalmente fines de lucro; se antepone el interés de la comunidad a los fines del beneficio económico de personas, organismos o entidades públicas o privadas que los proporcionan.
- Su prestación puede ser hecha tanto por un organismo público como por particulares, pero su bajo la autorización, control, vigilancia, y fiscalización del Estado, con estricto apego al ordenamiento jurídico pertinente.

Puliendo el concepto, podemos señalar que los servicios públicos vienen a ser los servicios de interés general cuyo uso está a disposición del público, a cambio de una contraprestación tarifaria, sin discriminación alguna. Esto conlleva a la creación de unidades administrativas dentro de la estructura de la administración pública, contando con su respectiva burocracia, a fin de satisfacer determinadas necesidades de interés colectivo o público. Dichos servicios orientan su objeto a realizar fines sociales, atender las necesidades sociales, sin buscar lucro alguno, siendo lo esencial la satisfacción de las necesidades, eficientemente, promoviendo así el desarrollo económico y civil de un país.

En el Perú, el Decreto Supremo N° 010-2003-TR - Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, en su artículo 83, encontramos una enumeración de aquellos servicios públicos considerados esenciales, donde se establecen ciertas normas en casos sus trabajadores se declaren en huelga, siendo estos los siguientes:

- a) Los sanitarios y de salubridad.
- b) Los de limpieza y saneamiento.
- c) Los de electricidad, agua y desagüe, gas y combustible.
- d) Los de sepelio, y los de inhumaciones y necropsias.
- e) Los de establecimientos penales.
- f) Los de comunicaciones y telecomunicaciones.
- g) Los de transporte.
- h) Los de naturaleza estratégica o que se vinculen con la defensa o seguridad nacional.
- i) Los de administración de justicia por declaración de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- j) Otros que sean determinados por Ley.



Considerando que en nuestro país uno de los sectores donde más se presentan huelgas es el sector educativo, es que mediante la Ley N° 28988, del 19 de marzo de 2007, la educación básica regular fue declarada como servicio público esencial. Si bien está pendiente su reglamentación, se sustenta la enorme importancia que tiene el servicio educativo dentro de la sociedad, que obliga a adoptar medidas frente a una paralización intempestiva de las labores, que perjudica a millones de estudiantes.

Como veremos, el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia se ha expresado en similar sentido, tema que será desarrollado en el capítulo pertinente.



EL TRATAMIENTO JURÍDICO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

1. El Derecho a la educación superior universitaria en la Constitución, Tratados, Convenios y Recomendaciones Internacionales:

1.1. Cuestiones previas.

Nuestra Constitución vigente ha regulado el Derecho a la educación superior universitaria dentro del Título I: De la persona y de la sociedad, Capítulo II: De los derechos sociales y económicos.

Educación y libertad de enseñanza.

Artículo 13.- *La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.*

Educación para la vida y el trabajo. Los medios de comunicación social.

Artículo 14.- *La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad.*

Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país.

La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias.

La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa.

Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.

Descentralización del sistema educativo.

Artículo 16.- *Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados.*

El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.

Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.

Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República.

Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria

Artículo 17.- *La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.*

Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera.



El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.

Educación universitaria

Artículo 18.- *La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.*

Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.

Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.

En el ámbito internacional, en la Conferencia Regional de Educación Superior realizada en el 2008, bajo impulso de la UNESCO, se ha dado la siguiente definición:

«La Educación Superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente y de calidad.

El carácter de bien público social de la Educación Superior se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas. Las políticas educacionales nacionales constituyen la condición necesaria para favorecer el acceso a una Educación Superior de calidad, mediante estrategias y acciones consecuentes»⁴².

A simple vista, podría decirse que el fomento de la educación gratuita debe estar dirigido sobre todo en el nivel más elemental, a fin de combatir el analfabetismo aún vigente en el mundo. Sin embargo, las mismas Naciones Unidas han reconocido lo esencial de procurar la formación y enseñanza en toda la vida del individuo, debiendo generarse los mecanismos que permitan el acceso al conocimiento:

«Además, el desarrollo de una persona no concluye cuando cumple 18 años. La educación puede y debe tener lugar a todo lo largo de la vida de conformidad con el tercer objetivo de la Educación para Todos, que consiste en satisfacer las necesidades

⁴² CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2008): *Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe*, UNESCO-IESALC, 2008, p. 12.



de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos dándoles acceso al aprendizaje y a programas de enseñanza de competencias para la vida activa. Los gobiernos deben apoyar el logro de una base sólida para el aprendizaje a lo largo de la vida, mediante una educación orientada a una autonomía responsable, el aprendizaje sin necesidad de tutores y la preparación a la ciudadanía plena»⁴³.

Conforme a lo expuesto, se ha afirmado una posición, la cual suscribimos plenamente, donde se reivindica un derecho humano a la educación superior. Este razonamiento considera lo siguiente:

«Bajo las consideraciones que vienen desarrollándose, se dan pasos decisivos para la defensa, promoción y garantía de la enseñanza universitaria en todos sus aspectos, ya que la identificación del derecho a la educación superior como un derecho humano, le otorga a la misma –además de la progresividad– todas las otras características de las que goza el resto de los derechos y libertades fundamentales de mujeres y hombres, a saber: universalidad, interdependencia, indivisibilidad e irrenunciabilidad. Se abre, asimismo, un campo de exploración todavía en estado incipiente, respecto a la utilización de los sistemas de protección internacional de los derechos humanos en clave de demandas por el respeto y la garantía de los diferentes contenidos del derecho a la educación superior, tanto aquellos que puedan considerarse de exigibilidad inmediata como de los que puede considerarse objeto de justiciabilidad un desarrollo progresivo»⁴⁴.

1.2. El influjo de la Constitución española de 1978 en el Constitucionalismo peruano.

Palomino Manchego y Eto Cruz han resaltado cuan de trascendente ha resultado, para el sistema constitucional latinoamericano, la Constitución española de 1978⁴⁵. Cabe recordarse que este texto constitucional es una fuente indispensable dentro de la redacción y esquema de la Constitución peruana de 1979, siendo por ello indispensable aproximarse al razonamiento

⁴³ ONU-UNESCO-UNICEF: *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos*, UNICEF, Nueva York, 2008, p. 30.

⁴⁴ SALVIOLI, Fabián: *La universidad y la educación en el siglo XXI: los derechos humanos como pilares de la nueva reforma universitaria*, IIDH, San José, 2009, pp. 180 - 181.

⁴⁵ ETO CRUZ, Gerardo y PALOMINO MANCHEGO, José: “La Constitución española de 1978 y su influencia en el ordenamiento constitucional latinoamericano”, en GARCIA BELAUNDE, Domingo (coordinador): *La Constitución y su defensa (algunos problemas contemporáneos)*, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2003, pp. 51 - 94.



del constituyente español para poder apreciar bajo una mejor perspectiva, en el nivel comparado, cuál era la orientación que se le dio al derecho a la educación por parte de la Carta fundamental española.

El tratamiento de los derechos fundamentales, en el texto constitucional español, procura asimilar una serie de conceptos que se venían gestando desde el plano doctrinal, así como en el desarrollo del derecho internacional de los Derechos Humanos, dentro de los cuales se tienen: a) la dignidad de la persona, b) su libertad e igualdad, c) el gran cuadro de los derechos y deberes fundamentales, y d) la remisión a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los Tratados Internacionales.

Nos habla el texto español sobre la educación inicialmente, como un derecho que asiste a todo individuo. En ese sentido podemos referir respecto del término Educación, que:

«...no se reduce al desarrollo intelectual del individuo sino que este proceso formativo se inserta en un contexto cívico, por lo que, junto al desarrollo de la persona como individuo se debe atender, también, a su condición de ciudadano, desarrollando las cualidades y condiciones de la persona en su dimensión social y, en concreto, en su condición de miembro de una sociedad determinada, con la finalidad de asumir y favorecer su contribución a la convivencia democrática y al respeto de los derechos y libertades de los demás»⁴⁶.

Cabe resaltar el mérito de la Constitución española de 1978, al consagrar constitucionalmente tanto a la libertad de enseñanza y el derecho a la educación, por vez primera en el constitucionalismo español. Conforme se ha dispuesto:

«En ese contexto, la Constitución de 1978 supone un salto cualitativo en el tratamiento jurídico de estos derechos al constitucionalizar simultáneamente la libertad de enseñanza en plenitud y el derecho a la educación como un derecho público de prestación. Se integran así la libertad pública que es la libertad de enseñanza y el derecho social que es el derecho a la educación, de modo que éste, como instrumento

⁴⁶ SOUTO PAZ, José Antonio: “Educación y Ciudadanía. Cuatro Modelos culturales y un objetivo común”, en *Constitución y Democracia: Ayer y hoy. Libro Homenaje a Antonio Torres del Moral*, Volumen II, Editorial Universitas S.A., Madrid, 2012, p. 2382.



de igualdad y justicia, ha de realizarse en un sistema educativo presidido por los principios de libertad y pluralismo»⁴⁷.

En ese sentido, la definición de derecho a la educación adoptada por el constituyente peruano de 1993 tiene sus bases en la Constitución española de 1978. Es por ello que recurrimos a los comentarios que sobre este texto se han realizado, revisando la obra de mayor repercusión sobre el tema⁴⁸. En el artículo 27 de la Constitución Española se contempla a la gratuidad de la educación, aunque si bien se garantiza en el nivel básico, se sustenta de la siguiente forma: “la gratuidad, por su parte, es condición esencial para el ejercicio efectivo y generalizado del derecho. Naturalmente, la extensión de la gratuidad en el sistema educativo depende no solo de la voluntad política, sino de las posibilidades reales de organizarla y financiarla” y añade “... ha de entenderse que el contenido exigible de la gratuidad de la enseñanza obligatoria se limita a la enseñanza en sentido estricto, sin que pueda extenderse a otros servicios conexos. Ahora bien, ello no implica que el coste de otros servicios instrumentalmente imprescindibles resulte jurídicamente irrelevante en determinadas circunstancias”.

En toda sociedad se han presentado las aspiraciones sociales por una mejor educación para la población. Así lo entendió el constituyente español que procuró consagrar en el Artículo 27 el ansiado pacto social del pueblo español y el papel del Estado en materia educativa. Sobre este artículo se ha considerado que:

«...es la integración dialéctica del derecho a la educación y la libertad de enseñanza, expresando así la igualmente dialéctica relación general entre igualdad y libertad y proporcionando el camino para la resolución del históricamente sobredeterminado enfrentamiento entre los modelos de la escuela pública y la escuela privada... De otro lado, el derecho a la educación como derecho de prestación remite a la procura de la universalización de la formación, de tal manera que se concreta en la prescripción articular de que la enseñanza básica será obligatoria y gratuita (art. 27.4), subrayándose así el deber de los poderes públicos de satisfacer el derecho y la correspondiente garantía para su eficacia, a cuyos efectos se determinan la

⁴⁷ FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso y SANCHEZ NAVARRO, Ángel: “Comentarios al artículo 27 de la Constitución española”, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo III, Madrid, 1996, p. 162.

⁴⁸ *Ibidem* pp. 177 - 178.



programación general de la enseñanza y la creación de centros docentes (art. 27.5) y la inspección y homologación general del sistema educativo (art. 27.8)»⁴⁹.

De igual forma, se ha afirmado respecto del objeto del artículo 27 de la Constitución española, que:

«...está compuesto por una esfera vital que no consiste ni exclusivamente en ejercer la libertad de enseñanza, ni exclusivamente en recibir una educación, sino en la recepción de una formación ciudadana, que no es posible sin la intermediación de un proceso libre de transmisión de conocimientos -enseñanza-»⁵⁰.

2. Principios generales del derecho a la educación:

La Constitución de la UNESCO⁵¹ establece ciertos principios fundamentales, tales como el principio de la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato, el acceso universal a la educación y el principio de solidaridad.

Estos principios proporcionan las bases y directrices que guían la acción normativa de la Organización.

2.1. El principio de no discriminación.

A todos los seres humanos les corresponde tener acceso a la educación, no solo como la posibilidad de contar con ella, sino de recibirla de forma efectiva. El principio de no discriminación está formulado en el inciso b) del párrafo 2 del Artículo I de la Constitución de la UNESCO⁵². Guiada por su misión de alcanzar gradualmente “...el ideal de la igualdad de

⁴⁹ CÁMARA VILLAR, Gregorio: “Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España”, en *Revista de Educación*, N° 344, Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación de España, Madrid, 2007, pp. 66 – 67.

⁵⁰ ALÁEZ CORRAL, Benito: “Límites constitucionales a la educación diferenciada por razón de sexo en los centros escolares”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Volumen 2, Cortes Generales, Madrid, 2008, pp. 998 – 999.

⁵¹ Aprobada en Londres el día 16 de noviembre de 1945 y modificada por la Conferencia General en sus reuniones 2a, 3a, 4a, 5a, 6a, 7a, 8a, 9a, 10a, 12a, 15a, 17a, 19a, 20a, 21a, 24a, 25a, 26a, 27a, 28a, 29a y 31a.

⁵² **Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.**

Artículo I.- Propósitos y funciones.

(...)

2. Para realizar esta finalidad, la Organización:



posibilidades de educación para todos, sin distinción de raza, sexo ni condición social o económica alguna”, la UNESCO aprobó en 1960 *The Convention against Discrimination in Education*⁵³.

Esta Convención representa un hito en la tarea de crear una base jurídica para el derecho a la educación. La Convención fue el primer tratado internacional que se aprobó específicamente sobre la educación. En otros instrumentos elaborados por la UNESCO y las Naciones Unidas también figura este principio. Por ejemplo, el Artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos prohíbe toda forma de discriminación.

En el Artículo 1 de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, el concepto de “discriminación” abarca toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza.

2.2. Igualdad de oportunidades y de trato.

La primera mención de la “igualdad de oportunidades” que figura en un tratado internacional sobre la educación aparece en el preámbulo de la Constitución de la UNESCO⁵⁴.

El Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama algo análogo, aunque lo formula de manera algo diferente, al estipular que “el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

(...)

b) Dará nuevo y vigoroso impulso a la educación popular y a la difusión de la cultura: Colaborando con los Estados Miembros que así lo deseen para ayudarles a desarrollar sus propias actividades educativas; Instituyendo la cooperación entre las naciones con objeto de fomentar el ideal de la igualdad de posibilidades de educación para todos, sin distinción de raza, sexo ni condición social o económica alguna; Sugiriendo métodos educativos adecuados para preparar a los niños del mundo entero a las responsabilidades del hombre libre;

⁵³ Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.

⁵⁴ Preámbulo de la Constitución de la UNESCO: “*Por estas razones, los Estados Partes en la presente Constitución, persuadidos de la necesidad de asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación, la posibilidad de investigar libremente la verdad objetiva y el libre intercambio de ideas y de conocimientos, resuelven desarrollar e intensificar las relaciones entre sus pueblos, a fin de que éstos se comprendan mejor entre sí y adquieran un conocimiento más preciso y verdadero de sus respectivas vidas*”.



Tanto la *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* como la *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989) mencionan el principio general de “igualdad de oportunidades”. De hecho, la *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* se concibió, en parte, con el fin de promover este principio: “procurar la igualdad de posibilidades y de trato para todas las personas” en la esfera educativa, e incluyó el artículo 4 que trata del tema con este fin específico.

La *Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional* (1989) reconoce también “el derecho a la igualdad de acceso a la enseñanza técnica y profesional”⁵⁵.

2.3. El acceso universal a la educación.

El acceso universal a la educación es la piedra angular del derecho a la educación. Este principio se encuentra en la mayoría de los instrumentos que la UNESCO ha elaborado en la esfera de la educación, traducido en contenidos normativos.

2.4. El principio de solidaridad.

El principio de la “solidaridad intelectual y moral” de la humanidad, consagrado en la Constitución de la UNESCO, es una fuente de inspiración en la tarea de hacer realidad el derecho de todos a la educación.

Este principio, que figura en la *Declaración Mundial sobre la Educación para Todos* (1990), animó el espíritu del Foro Mundial de Educación, en el que la comunidad internacional afirmó que “ningún país que se comprometa seriamente con la educación para todos se verá frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta”.

⁵⁵ **Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional.** París, 10 de noviembre de 1989.

ARTICULO 2.

(...)

3. Los Estados partes garantizarán que ninguna persona que haya alcanzado el nivel educativo necesario para acceder a la enseñanza técnica y profesional sea objeto de discriminación por motivos de raza, color, sexo, lengua, religión, origen nacional o social, opiniones políticas o de otro tipo, condición económica, nacimiento o cualesquier otras razones.

Los Estados partes obrarán en pro del derecho a la igualdad de acceso a la enseñanza técnica y profesional y a la igualdad de oportunidades de estudio a lo largo del proceso educativo.



3. Leyes relativas a la educación superior universitaria:

3.1. Ley Universitaria – Ley N° 23733.

La Ley Universitaria vigente, promulgada en 1983, resultó de un tenso y largo debate, donde convergieron una serie de propuestas, por un lado oficialistas, y del otro de oposición, pero la iniciativa respecto a la necesidad de hacer modificaciones a la anacrónica y vulnerada regulación de ese entonces, correspondió al Senador del Partido Socialista Revolucionario Enrique Bernalles Ballesteros.

El mencionado senador, presentó el 21 de agosto de 1980 un proyecto de ley titulado: Ley de Bases Universitaria. Se sustentaba la propuesta en la necesidad de hacer efectivo lo contemplado por la flamante, en ese entonces, Constitución Política de 1979, siendo los artículos 31° y 32° los que disponían respecto de la Universidad Peruana.

El objetivo del proyecto, conforme se anota en el expediente del Proyecto N° 05/80-S, en su exposición de motivos, era el “fijar los principios generales y las normas fundamentales en cuanto a fines, organización y funcionamiento de la Universidad”.

Sobre el tema de nuestra investigación, el proyecto Ley de Bases Universitaria, en su artículo 10° contemplaba:

...las rentas universitarias anuales no serán inferiores al 6% del presupuesto nacional y tendrán reajustes automáticos de acuerdo a las variaciones de precios, sueldos y salarios.- El Estado está obligado a proporcionar a las Universidades estatales recursos que aseguren la gratuidad de la enseñanza y el funcionamiento de los servicios universitarios vitales. Del mismo modo prestará ayuda financiera a las Universidades privadas con tendencia a facilitar el bajo costo de la matrícula de dichos establecimientos y evitar la discriminación económica.

La iniciativa del senador pasó por los conductos correspondientes a fin de su observación, discusión y posterior aprobación tras el debate. En ese devenir, se dieron una serie de controversias sobre lo que contemplaría la mencionada norma, que dejaría su nombre original y sufriría diversas modificaciones para convertirse en lo que conocemos como la Ley Universitaria.



Para el 2 de junio de 1982, la Cámara de Diputados cursó al Senado la aprobación de otro proyecto sobre el tema, con la denominación de Ley Universitaria, signado con el N° 995/81-S, aprobado luego de haberse revisado las sugerencias efectuadas por la Comisión de Universidades, Ciencia y Cultura mediante su dictamen. Cabe señalar que para la elaboración del dictamen por la mencionada comisión, se tomó en cuenta lo siguiente:

- a) Cuarenta proyectos, aproximadamente, los cuales fueron remitidos, a la Comisión por autoridades universitarias, gremios representativos, catedráticos y asociaciones de estudiantes.
- b) Toda la documentación, existente en los archivos de la Asamblea Constituyente.
- c) Proyecto de Ley Universitaria elaborado por la Comisión Regional Interuniversitaria, quien lo redactó en cumplimiento del Decreto Supremo N° 039-80-ED.
- d) Proyectos elaborados por los señores Senadores: Luis Alberto Sánchez y Enrique Bernalles Ballesteros.
- e) La Constitución Política del Estado.

En este proyecto, el artículo 79° del mismo señala sobre la gratuidad:

La enseñanza en las universidades públicas es gratuita. Este beneficio se pierde por desaprobación de dos asignaturas durante el semestre académico. La pérdida de la gratuidad es por el ciclo siguiente a la desaprobación. Se excluye de ese beneficio el pago de los servicios adicionales necesarios para su funcionamiento.

La Comisión de Educación, Asuntos Culturales, Científicos y Tecnológicos del Senado, en su dictamen de fecha 28 de octubre de 1982, respecto del proyecto mencionado, hace llegar sus apreciaciones, comenzando por describir las dificultades a las que debe hacer frente la Universidad peruana, a saber: “crecimiento desproporcionado, administración desorganizada, gratuidad irrestricta, asignación fiscal insuficiente, actitud pasiva de la Universidad que todo lo espera del Tesoro Pública, etc.”⁵⁶. Luego de ello, destaca cuales son los aspectos más significativos y sensibles del proyecto, señalando sobre la gratuidad de la educación:

⁵⁶ Dictamen de la Comisión de Educación, Asuntos Culturales, Científicos y Tecnológicos del Senado de la República del Perú, p. 16. Archivo del Senado Exp. N° 895.



«a) La Universidad debe generar recursos propios tanto por la prestación de servicios remunerados a terceros como limitando la gratuidad de la enseñanza a los estudiantes aptos, pero sin capacidad económica, aplicando a los demás un sistema de pensiones escalonadas a otro equivalente que restablezca la justicia del principio de la gratuidad».

El 29 de noviembre de 1982 el Senado aprueba el Capítulo XI del proyecto de la Ley Universitaria, la cual establecía en su artículo 77°:

Gozan de la gratuidad de la educación universitaria los estudiantes que teniendo mérito para hacer los estudios, no tienen capacidad para pagarlos. Las Universidades aplican un sistema de pensiones escalonadas en función de la calificación económica del estudiante, sin perjuicio de las becas y ayudas que ellas o terceros otorguen.

Mientras que en su artículo 78° contemplaba:

La gratuidad de la educación en las Universidades públicas se suspende durante el periodo lectivo al de la desaprobación de dos asignaturas en un periodo; y se recupera dicha gratuidad al aprobarse este periodo sin asignaturas desaprobadas. Se pierde la gratuidad en caso de haber sido suspendida en tres periodos lectivos. Las normas del presente artículo se aplican a partir del segundo ciclo lectivo del estudiante.

Este proyecto aprobado fue derivado nuevamente a la Cámara de Diputados para su respectiva revisión y debate, siendo la Comisión de Universidades, Ciencia y Cultura mediante su dictamen de fecha 13 de diciembre de 1982, la que observaría dentro del mencionado proyecto algunos artículos que adolecían de vicios de inconstitucionalidad. Dentro de estos, el artículo 77° sería observado por inconstitucional debido a que viola lo preceptuado por el artículo 25 de la Constitución Política, que consagra la gratuidad de la educación estatal en todos sus niveles.

Habiéndose observado las sugerencias y correcciones de las que se dieron cuenta en su oportunidad, el Senado procedió a corregir su proyecto, y quedando redactado el artículo 75°, relativo a la gratuidad, de la siguiente manera:

La enseñanza en las Universidades públicas es gratuita. El pago de pensiones en las Universidades privadas se hará por el sistema de escalas, que puede ser reemplazado



por otras formas de ayuda o promoción social. En los casos en que las Universidades privadas reciban subsidios del Estado dedicarán una parte de ellos a becas y préstamos para los estudiantes.

Este beneficio cubre por una vez estudios académicos o profesionales correspondientes a los ciclos semestrales o anuales requeridos para cada grado académico o título profesional, con una tolerancia adicional de dos ciclos semestrales o uno anual.

Cada Universidad determinada en su Estatuto la suspensión temporal de la gratuidad por el período de estudios siguiente a aquel en que se registre deficiente rendimiento académico; así como las condiciones de su recuperación.

Este artículo, y todo el proyecto, con algunos agregados, sería aprobado finalmente por la Cámara de Diputados, y publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 17 de diciembre de 1983, con la denominación de Ley N° 23733 – Ley Universitaria, ratificándose la gratuidad de la educación universitaria, prevista constitucionalmente, el artículo 78° de la flamante ley.

3.2. Ley de promoción de la inversión en la educación – Decreto Legislativo N° 882.

Este dispositivo, emitido por el Poder Ejecutivo al amparo de la delegación de facultades otorgadas por el Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 104° de la Constitución Política del Perú, mediante Ley N° 26648, prorrogada por la Ley N° 26665 y la Ley N° 26679, facultades conferidas con el objetivo que el Poder Ejecutivo dicte normas legales para promover la generación de empleo y eliminar trabas a la inversión e iniquidades, entre otras materias.

Se publicó el 9 de noviembre de 1996 y en sus disposiciones se encuentra un régimen especial destinado a dar ciertos estímulos a la inversión privada en materia educativa, desde instituciones educativas del nivel básico hasta centros superiores de enseñanza y formación (Universidades).

La norma no tiene disposiciones sobre el régimen académico o la línea pedagógica de los Centros que se acogiesen a los beneficios que contemplaba esta norma, simplemente establece una serie de reglas a favor de los empresarios que deseaban impulsar y promover instituciones educativas. Sin embargo, lo trascendental en esta norma, aunque no es materia de análisis del presente trabajo, corresponde al tratamiento tributario que recibirían las instituciones que se crearan al amparo del presente Decreto Legislativo, básicamente porque



esta norma representa un quiebre respecto de la tradición de carácter no lucrativo de las organizaciones e instituciones educativas, pero que ahora, entidades societarias podrían realizar inversiones en educación, promoviendo y fundando colegios y universidades, gozando del “Crédito por Reinversión” el cual se encontraba regulado en el artículo 13° y determinó que: *“Las Instituciones Educativas Particulares, que reinviertan total o parcialmente su renta reinvertible en sí mismas o en otras Instituciones Educativas Particulares, constituidas en el país, tendrán derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente al 30% del monto reinvertido.*

También se encuentra de por medio que el gobierno de entonces, decidió abrir las puertas a los sectores económicos que quisieran y tuviesen los recursos para invertir en la educación peruana. La pregunta obligatoria que surge es ¿qué mecanismos de control se establecieron para regular la actividad? Como se ha afirmado, la educación es un servicio público, pero sobre todo un derecho fundamental, y su prestación debe garantizarse bajo una óptica social y de calidad, adecuando a la enseñanza que se imparte por instituciones privadas de conformidad con la política educativa nacional, sobre todo en la obtención de metas y educar con criterios y expectativas favorables para los educandos.

4. Estatutos universitarios:

En lo que concierne a los estatutos de las universidades, como normas esenciales que regulan la organización y funciones de las mismas, los diversos estatutos de las universidades públicas de nuestro país han previsto el tema de la gratuidad, dentro de los que destacan los siguientes centros de estudios superiores:

a. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Fundada el 12/V/1551).-

El Estatuto vigente de la universidad más antigua de América, reconoce a la gratuidad de la enseñanza como principio que rige a la universidad, así como un derecho de los estudiantes:

Artículo 5°.- Son principios de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos:
(...)
e) La gratuidad de la enseñanza;
(...)



Artículo 177°.- Son derechos de los estudiantes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos:

(...)

e) La gratuidad de la enseñanza;

(...)

b. Universidad Nacional de Ingeniería (Fundada el 19/VII/1917).-

Popularmente conocida como “la UNI”, este prestigioso centro de estudios, que valga el comentario, mantiene una tradición de evaluación de admisión en 3 fechas, donde los postulantes deben demostrar un notable manejo de las ciencias para ingresar, ha previsto en su estatuto, que data de 1984, la gratuidad de la educación que imparte:

Art. 6.- Los principios de la vida universitaria son:

(...)

d) La gratuidad de la enseñanza;

(...)

Artículo 272°.- Los alumnos tienen los siguientes derechos:

(...)

g) A la gratuidad de la enseñanza;

(...)

c. Universidad Nacional Agraria La Molina (Fundada el 8/IV/1960).-

El estatuto de este centro de estudios data de 1994, por lo que en cierta forma pudo recoger las modificaciones normativas del régimen de Fujimori, las cuales se consolidarían con la promulgación de la Constitución de 1993. De esta forma, el estatuto reconoce una gratuidad condicionada y fija las consecuencias para quien la perdiese:

ARTICULO 198°.- Son derechos de los estudiantes los siguientes:

a. Recibir una sólida formación académica y profesional en forma gratuita de acuerdo a Ley. Quedan exceptuados de la gratuidad los extranjeros y los comprendidos en el Art. 49° del presente Estatuto;

(...)

ARTICULO 270°.- Los estudiantes que hayan perdido la gratuidad de la enseñanza y los comprendidos en el Art. 50° del presente Estatuto pagan pensiones escalonadas de acuerdo a su situación económica, lo cual es normado en el Reglamento General de la Universidad.



d. Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle (Fundada el 7/IV/1965).-

El estatuto fue promulgado en 1984, y a pesar de las desventuras por las que ha atravesado esta institución, aún se mantiene vigente, reconociendo sobre la gratuidad de la educación, lo siguiente:

Art. 2º Los principios que rigen el quehacer de la Universidad Nacional de Educación (UNE) son los siguientes:

(...)

Gratuidad de la enseñanza.

Art. 127º La Universidad Nacional de Educación fomenta y defiende los siguientes derechos estudiantiles adquiridos o por adquirirse:

(...)

h) A la gratuidad de la enseñanza, becas y viajes de estudios;

(...)

e. Universidad de la Amazonía Peruana (Fundada el 14/I/1961).-

Este centro de estudios, en su extenso estatuto, reglamenta de mejor manera las condiciones en caso el estudiante no haga méritos dentro de la universidad, y como ello le puede generar un perjuicio dentro de la educación gratuita que percibe. Además, es clara y precisa sobre hasta dónde aborda la gratuidad de la enseñanza universitaria, tema que permitirá sentar una posición unificada sobre cuáles deben ser los límites de ésta a nivel nacional.

Art. 4º La Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, regirá sus acciones por los principios siguientes:

(...)

j) Gratuidad en las enseñanzas.

Art. 5º Son funciones de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana:

(...)

o.) Brindar enseñanza gratuita.

(...)

DE LOS DEBERES Y DERECHOS DE LOS ESTUDIANTES:

Art. 300º Son deberes de los estudiantes de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana:

(...)

f) Aprobar las materias correspondientes al periodo lectivo, caso contrario perderán la gratuidad de la enseñanza.



g). *Quienes al término de su formación académica decidan matricularse en otra especialidad, no gozarán de la gratuidad de la enseñanza.*

(...)

i). *Los alumnos que no concluyan sus estudios dentro de los plazos establecidos por la autoridad Universitaria para cada especialidad, perderán la gratuidad y los beneficios de los programas de bienestar.*

(...)

Art. 364° La enseñanza en la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, es gratuita, este beneficio cubre por una sola vez estudios académicos profesionales correspondientes a los ciclos semestrales o anuales requeridos para la consecución de un grado académico o título profesional, con una tolerancia adicional de dos semestres o de un año académico.

La suspensión temporal de la gratuidad de la enseñanza y su recuperación ocurrirá en las situaciones siguientes:

1.) Cuando el alumno muestra bajo rendimiento académico, con promedio ponderado semestral y acumulativo menores a la mínima nota aprobatoria, por periodo adicional a dos semestres o de un año académico previo estudio socioeconómico autorizado por la Facultad.

2.) Se recupera la gratuidad de la enseñanza cuando el alumno suspendido temporalmente alcance promedio semestral superior al mínimo aprobatorio, previo informe del profesor consejero y con autorización del decano de la Facultad respectiva.

f. Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (Fundada el 2/VI/1827).-

La segunda universidad pública en población estudiantil, ha consagrado en sus estatutos un principio del cual se genera la misma gratuidad, este es el principio de Democracia, entendida en la forma que la formación universitaria debe estar al acceso de todos quienes demuestran aptitudes para poder asumir la misma.

De igual forma, establece en qué casos se podría configurar una suspensión de la gratuidad, condicionada al tema del rendimiento.

Art.8°.- El principio de Democracia implica:

(...)

f) La gratuidad de la educación. La Universidad propiciará que sea accesible a todos los que demuestren aptitud para seguir estudios universitarios.

(...)

Art.374°.- La educación en la Universidad es gratuita.

Art.375°.- Los estudiantes que estén desaprobados en dos o más asignaturas anuales únicamente pagarán derechos de matrícula sólo en el período lectivo siguiente.



Los montos de pago por derechos de matrícula serán reglamentados por el Consejo Universitario en concordancia con la Facultad.

g. Universidad Nacional Federico Villarreal (Fundada el 30/X/1963):

Creada como una extensión de la Universidad del Centro del Perú, esta casa superior de estudios es una de las más importantes de la capital pues a la fecha cuenta con 18 facultades, 60 escuelas profesionales, un centro preuniversitario, una Escuela Universitaria de Postgrado y una de Educación a Distancia.

Art. 4°. Principios de la Universidad Nacional Federico Villarreal:

(...)

e) El cumplimiento a las normas que garantizan la gratuidad de la enseñanza.

Art. 44°. Son deberes de los estudiantes:

(...)

i) Aprobar las materias correspondientes al período lectivo, caso contrario perderán la gratuidad de la enseñanza. El Reglamento de la Universidad establecerá las condiciones de recuperación de la gratuidad.

(...)

k) Quienes al término de su formación académica decidan postular e ingresen a otra especialidad, no gozarán de la gratuidad de la enseñanza;

(...)

Art.153°. Los alumnos que no aprueben el total de sus materias en los plazos especificados para el desarrollo de su currículo perderán la gratuidad, los beneficios de los programas de bienestar y estarán impedidos de ejercer cargos de representación estudiantil en órganos de gobierno y gremiales.

h. Universidad Nacional del Altiplano (Fundada el 10/II/1961):

Este centro de estudios ocupa una ubicación expectante, pues se convierte en la alternativa para los estudiantes que radican en la región Puno y sus inmediaciones, zona que si bien es cierto tiene varias deficiencias estructurales, cuenta con un continuo comercio por la vía lacustre, el Lago Titicaca, así como por la explotación de recursos naturales, lo que demanda profesionales que aseguren una eficiencia y mejora progresiva en las condiciones económicas del lugar.

Art.8° La actividad de la Universidad Nacional del Altiplano se rige por los siguientes principios:

(...)



d) El derecho a educar gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento académico con arreglo a ley.

(...)

DE LA MATRICULA

Art.113.- La educación es gratuita en la Universidad Nacional del Altiplano y está garantizada para los alumnos regulares.

i. Universidad Nacional de Ucayali (Fundada el 18/XII/1979).-

Ubicada en la última región creada políticamente, con el objetivo de formar a profesionales para que continúen con el impulso económico a la Selva de nuestro país, presenta en sus estatutos una clara y férrea convicción a favor de la gratuidad de la enseñanza, pero condicionando legalmente las situaciones en las cuales los estudiantes no contarían con ese derecho.

ART. 3° La Universidad Nacional de Ucayali, rige sus acciones por los siguientes principios:

(...)

h) La defensa permanente de la gratuidad de la enseñanza.

ART. 189° Son deberes de los estudiantes:

(...)

j) Aprobar las materias correspondientes al periodo lectivo, caso contrario, perderán la gratuidad de la enseñanza. El Reglamento Académico de la Universidad establecerá las condiciones de recuperación de la gratuidad.

(...)

l) Los alumnos que no concluyan sus estudios dentro de los plazos establecidos por la autoridad universitaria para cada especialidad, perderán la gratuidad de la enseñanza y los beneficios de los programas de bienestar.

(...)

Art. 190° Son derechos de los estudiantes:

a) Recibir una eficiente formación académica y profesional en forma gratuita de acuerdo a ley, en un área determinada elegida libremente, sobre la base de una cultura general.

Quedan exceptuados de la gratuidad los extranjeros y los que ingresan bajo la modalidad de graduados y titulados.

(...)

ART. 286°

Los estudios en la Escuela de Post Grado de la Universidad no son gratuitos. Se otorga becas para los estudiantes de nacionalidad peruana que reúnan los requisitos fijados en el Reglamento de la Escuela.



j. Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo (Fundada el 17/III/1970).-

Surgida de la unión de la Universidad Agraria del Norte, con sede en Lambayeque, y la Universidad Nacional de Lambayeque, con sede en Chiclayo; representó una alternativa oportuna y adecuada para los jóvenes del norte del país, en una región que destaca por su producción agrícola y por el aprovechamiento de los recursos del litoral.

Respecto de la gratuidad de la enseñanza, se le da el tratamiento de principio, resaltando que es a los sectores populares a quienes se les posibilita el acceso, permanencia y promoción.

Art. 4°. La Universidad se rige por los siguientes principios:

(...)

i.- La gratuidad de la enseñanza y su democratización, posibilitando a los estudiantes de los sectores populares acceso, permanencia y promoción.

(...)

Art. 166°. Son derechos de los estudiantes:

(...)

j.- La gratuidad de la enseñanza.

(...)

k. Universidad Nacional Hermilio Valdizán, Huánuco (Fundada el 20/II/1964).-

También forjada a partir de una filial de la Universidad del Centro del Perú, esta universidad imparte conocimiento en una región estratégica, geográfica y económicamente, pero que ha atravesado por diversas dificultades, sobre todo con el desarrollo del conflicto interno en el Perú.

Hace respetar la gratuidad de la enseñanza, la cual reivindica como principio en su Estatuto, pero también emplaza a los alumnos a culminar sus estudios en los plazos previstos, so pena de dejar de contar con la gratuidad; también establece que quien decida postular a otra carrera tras haber culminado una, no gozarán de la gratuidad.

Art. 3° La UNHEVAL Huánuco se basa en los siguientes principios:

(...)

h) La gratuidad de la enseñanza, conforme a Ley.

(...)



Art. 229° Son deberes de los estudiantes de la UNHEVAL:

d) El alumno que no concluya sus estudios dentro del plazo establecido por las normas vigentes, para cada especialidad, perderá la gratuidad de la enseñanza y los beneficios que otorgan los programas de bienestar universitario. El Reglamento de la UNHEVAL establecerá las condiciones de recuperación de la gratuidad.

Art. 230° Quienes al término de su formación académica decidan postular e ingresen a otra especialidad, no gozarán de la gratuidad de la enseñanza.

Art. 233° Los estudiantes de la UNHEVAL tienen derecho a:

(...)

i) La gratuidad de la enseñanza, siempre y cuando mantenga su condición de alumno regular.

(...)

Art. 245° Ningún alumno puede estudiar en forma simultánea y gratuita dos carreras profesionales en la UNHEVAL.

Art. 337° La educación en la UNHEVAL es gratuita, y se pierde de acuerdo a lo establecido en la Ley y en el presente Estatuto.

5. El derecho a la educación superior en las sentencias del Tribunal Constitucional:

El supremo intérprete de la Constitución ha conocido diversas demandas, gracias a las cuales se ha podido desarrollar lo relativo al derecho a la educación y su constitucionalización en el siglo XXI. Tomando en consideración la naturaleza de los diversos procesos iniciados, el Tribunal ha desarrollado progresivamente lo concerniente al derecho que estudiamos en varias sentencias, dentro de las que tenemos:

a. Sentencia del 1 de setiembre de 2004 (EXP N° 0052-2004-AA/TC).-

El proceso de amparo que se conoce, resulta de la acción iniciada a favor de un menor, representado por su madre, señalando que se había vulnerado su derecho a la educación, por cuanto en la Escuela Primaria de Menores N.º 5006, Alberto Secada Sotomayor, demandándosele por haberse negado supuestamente, el director del centro educativo, a ratificar la matrícula del menor en el referido centro educativo.

La demandante denuncia la negativa del emplazado de permitir la matrícula del beneficiario; en cambio, el emplazado niega tal hecho, señalando que es la demandante quien no ha cumplido con apersonarse al centro educativo a fin de matricular a su menor hijo. Por



su parte, las instancias judiciales ordinarias han desestimado el amparo, por considerar que la demandante no ha acreditado fehacientemente la lesión alegada.

El Tribunal declara fundada la demanda de amparo, debido a que independientemente de los diversos medios de prueba que la demandante ha actuado a lo largo del proceso, con el objeto de acreditar que el demandado impide que el beneficiario del amparo pueda continuar sus estudios primarios en el centro educativo que dirige, lo cierto es que, pese a las diversas denuncias administrativas y penales presentadas por la demandante, e incluso la iniciación de este proceso de amparo, el demandado no ha probado haber tenido una conducta lo suficientemente diligente como para probar que en realidad no es él quien impide que el beneficiario pueda seguir cursando sus estudios primarios.

b. Sentencia del 28 de junio de 2004 (EXP. N° 0606-2004-AA/TC).-

En la presente causa, donde un estudiante de la Universidad Villarreal, de la modalidad de segunda profesión, interpone demanda por disponerse el cobro de pensiones de enseñanza, lo cual es rechazado por el demandante. Alega, entre otros argumentos, la gratuidad de la enseñanza que consagra la Constitución y el derecho a la igualdad.

El Tribunal declara infundada la demanda de autos, por cuanto el recurrente no ha probado la existencia copulativa de las condiciones *sine qua non* exigidas por la Constitución para la gratuidad de la enseñanza, esto es: tener un rendimiento satisfactorio y carecer de recursos para financiar su educación.

c. Sentencia del 3 de marzo de 2005 (EXP. N° 4232-2004-AA/TC).-

Respecto del presente caso, el cual corresponde a el proceso iniciado por un bachiller por la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Privada de Tacna, que se pronunció públicamente, al amparo de la Ley Universitaria, a través de los medios de comunicación, sobre la designación ilegal del señor Omar Eyzaguirre Reynoso en su cargo de rector, así como sobre las irregularidades cometidas en la gestión de éste. Sostuvo que, en “represalia”, se le impedía el ingreso a los locales de la universidad para iniciar el trámite de obtención de su título profesional. Resalta que no existe ningún procedimiento administrativo a través del cual se haya impuesto una medida de esta naturaleza.



La causa presente servirá para que el Tribunal Constitucional desarrolle los aspectos capitales, pertinentes a nuestra investigación, relativos al derecho fundamental a la educación dentro del Estado democrático y social de Derecho, el derecho fundamental a la educación universitaria y la garantía institucional de la autonomía universitaria y los límites del ejercicio del derecho fundamental a la educación universitaria y la preservación del orden dentro de la comunidad universitaria. Consideramos que esta es la sentencia matriz para el tratamiento jurisprudencial constitucional del derecho a la educación.

Quedó acreditado el impedimento que había dispuesto el Rector de la Universidad, respecto del ingreso a las instalaciones de la misma al demandante. A su vez, el Tribunal considera: debe puntualizarse que la emplazada no ha acreditado en autos la existencia de una resolución administrativa que, atendiendo a las garantías del debido proceso, haya resuelto suspender el ingreso del recurrente a los locales universitarios, por lo que se debe precisar que, si bien la emplazada, en ejercicio de sus competencias y ante la comisión de actos que afecten o incidan sobre sus funciones, ya sean académicas o administrativas, puede adoptar medidas de naturaleza urgente o cautelar, limitando o restringiendo los derechos de los miembros que conforman la comunidad universitaria, estas no pueden generar, en todo caso, la indefensión de aquellas personas a quienes se imputa la comisión de tales actos. Ante tal situación, se declaró fundada la demanda de amparo interpuesta.

d. Sentencia del 18 de febrero de 2005 (EXP. N° 0091-2005-PA/TC).-

El caso que se conoce en el presente proceso, corresponde al cuestionamiento iniciado por las estudiantes Yeny Zoraida Huaroto Palomino y Sandra Margarita Mesías de la Cruz, quienes interponen demanda de amparo contra el decano de la Facultad de Medicina Humana Daniel Alcides Carrión de la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica, doctor Juan E. Ceccareli Flores; y el Director Académico de la misma, doctor Rafael Torres Godomar; alegando que los demandados han actuado de manera arbitraria, al someterlas a un examen de aplazado del curso de Anatomía Humana, correspondiente al tercer ciclo del II año académico, el 11 de setiembre de 2003, cuando en realidad, y por derecho, correspondía que se les tomara un examen sustitutorio, y no recibir un trato desigual y de marginación.



Afirman también que dicho examen contenía una serie de incongruencias, consistentes en errores y vicios en las preguntas formuladas y en las claves dadas como respuestas por los profesores encargados del curso, lo que determinó que los 20 alumnos que se presentaron a rendir el examen resultaran desaprobados.

Refieren que frente a esta situación, con fecha 16 de setiembre de 2003, solicitaron la nulidad del examen aplazado en cuestión, y que se les tomara un nuevo examen teórico. Posteriormente, solicitaron que su situación fuese sometida a la consideración del Consejo de Facultad, petición que fue reiterada mediante escrito de fecha 1 de octubre de 2003.

Señalan las demandantes que, ante su petición, el demandado Decano, mediante Oficio Circular N.º 021-FMHDAC-UNICA-2003, del 6 de octubre de 2003, comunicó que en mérito de la metodología seguida en el examen de aplazados del curso de Anatomía Humana, y luego de haber evaluado las características de la prueba escrita y la situación académica de cada uno de los que rindieron dicho examen, el Consejo de Facultad, llevado a cabo el día 30 de setiembre de 2003, había acordado autorizar al Director Académico para dar pronta solución a su situación, la misma que consistió en convocar a los aplazados a rendir una evaluación práctica el día jueves 9 de octubre, cuya nota se promediaría con la nota desaprobatória de la evaluación teórica; lo que supone el reconocimiento por la universidad y sus autoridades de la nulidad del examen de aplazado que es cuestionado mediante la presente acción de garantía. Agrega que mediante Oficio Circular N.º 002-DFMHDAC-UNICA, de fecha 30 de octubre de 2003, el Decano respondió sobre la imposibilidad fáctica de atender a lo solicitado, por no ser de su competencia.

El Tribunal considera que la corroboración de las respuestas del examen de aplazados de Anatomía que es el origen de la controversia, supone un análisis técnico y riguroso, que, por ende, excede sus competencias; además, dicha evaluación del fondo del asunto debe realizarse por las instancias académicas y universitarias pertinentes, de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Universitaria N.º 23733 y el Estatuto de la Universidad, en ese sentido no se pronuncia sobre los supuestos vicios del examen. Sin embargo, exhorta a las autoridades universitarias a que se respeten los derechos al debido procedimiento y debida motivación de las resoluciones administrativas denegatorias, pero respetando la autonomía constitucional de la que gozan las Universidades.



Es por ello, que el Tribunal termina declarando infundada la demanda de autos.

e. Sentencia del 26 de marzo de 2007 (EXP. N° 10034-2005-PA/TC).-

Se presenta en este proceso de amparo, el conflicto surgido de lo que el demandante considera un abuso en contra de su persona por parte de la Universidad Privada de Tacna. Expresa que fue separado por el Consejo Universitario y no por el Consejo de Facultad, como lo ordena el inciso I, artículo 71° del Estatuto de la Universidad, por cuestionar públicamente los abusos e irregularidades cometidos por las autoridades y no por los hechos señalados en la Resolución que le abre proceso administrativo disciplinario, sin tener en consideración el Informe Final del Tribunal de Honor para Estudiantes, que recomendó la imposición de la sanción de amonestación escrita con matrícula condicional por un semestre, ni tampoco el hecho de haber transcurrido más de 30 días de conocida la falta para iniciar proceso administrativo disciplinario, como lo señala el artículo 27° del Reglamento del Tribunal de Honor de Estudiante. Por todos los hechos mencionados considera que se ha vulnerado sus derechos a la presunción de inocencia, a la defensa, al debido proceso, a la libertad de opinión y expresión, a la educación y a la formación profesional. Solicita, por tanto, su reincorporación como estudiante.

Señala el Tribunal que si bien las expresiones proferidas por el demandante contra la universidad demandada, contienen críticas y opiniones severas contra la misma y sus autoridades, en estas no se utilizan palabras agraviantes o injuriosas, ni tampoco insultos, advirtiéndose un ejercicio del derecho a la libertad de expresión sin extralimitaciones; más aún, dichas críticas se emitieron dentro de un conflicto que oponía a la Universidad demanda con el demandante, quien ostentando el cargo de representante de los hizo uso de un tipo de expresiones que se pueden considerar de utilización normal por éstos.

En consecuencia, la sanción interpuesta carece de razonabilidad y vulnera los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la educación del demandante. La demanda de amparo es declarada fundada.

Esta situación es susceptible de presentarse en cualquier Universidad e institución educativa del país. Es importante resaltar que el Tribunal emite un pronunciamiento relevante que puede servir como criterio para casos similares próximos, donde debe haber un respeto al



debido procedimiento, pero simultáneamente una evaluación objetiva de las supuestas faltas cometidas por aquellos que critican a las instituciones, esto a fin de evitar incurrir en la arbitrariedad.

f. Sentencia del 17 de octubre de 2008 (EXP. N° 08099-2006-PA/TC).-

El señor Marcelo Ramos Vásquez junto a una docena de estudiantes, interponen demanda de amparo contra la Universidad Nacional de Trujillo solicitando que cese la amenaza de violación de sus derechos constitucionales de educación gratuita, igualdad ante la ley y no discriminación; al pretender efectuar cobros por concepto de pensión educativa. Solicitan por ello que se declare sin efecto el acuerdo adoptado por el Consejo Universitario en sesión extraordinaria del 2 de diciembre de 2003, en el extremo que “aprueba el importe de S/. 750.00 (Setecientos cincuenta nuevos soles) como cuota por ciclos de estudios en todas las sub sedes de la U.N.T”, en la que se incluye a la Sub Sede del Valle de Jequetepeque.

La Universidad Nacional de Trujillo, contesta la demanda expresando que la Sub Sede Valle de Jequetepeque viene brindando sus servicios desde el año 2002, cobrando pensiones equivalentes sin ningún problema, siendo en todo caso obligación de los estudiantes averiguar los costos de matrícula o los montos aproximados a pagar. Afirman que la cuota de S/. 750.00 (setecientos cincuenta nuevos soles) fue acordada por Consejo Universitario el 2 de diciembre de 2003 para autofinanciar la educación universitaria de los alumnos que ingresan a tales sub-sedes al no contar la emplazada con los recursos económicos suficientes.

Asimismo señala que el ingreso de los demandantes a la sub-sede ha sido en condiciones distintas a los que postularon en la sede central, pues la sub-sede del Valle de Jequetepeque de la Universidad Nacional de Trujillo se creó con la finalidad de acoger a los estudiantes de la Universidad Privada “Juan XIII” del Valle de Jequetepeque al haber sido cancelada la Autorización Provisional, formándose la sub-sede, comprometiéndose los padres de familia a seguir pagando la pensión que tenían en la Universidad “Juan XXIII” hasta que la emplazada cuente con el presupuesto necesario. Finalmente, respecto de los posteriores exámenes de ingreso para la sede del Valle de Jequetepeque, acota que los alumnos tienen conocimiento del costo a pagar.



En el presente caso, el Tribunal estima que no existen situaciones que justifiquen que en una universidad nacional como es la emplazada se cobre una pensión de enseñanza equivalente a S/. 750.00 soles a los alumnos demandantes, provenientes de la sub-sede del Valle de Jequetepeque, respecto de aquellos alumnos de la sede principal de Trujillo, a quienes no se les cobra este concepto. Si bien la emplazada argumenta que los recurrentes ingresaron a la universidad a través de un examen especialmente preparado para ellos, por provenir de la Universidad Juan XIII del Valle de Jequetepeque, la misma que fue cancelada por el CONAFU, tal hecho no justifica que por provenir de otra universidad y tener un examen de ingreso en condiciones distintas a la sede central de la universidad demandada, su tratamiento en cuanto al pago o no pago de pensiones de enseñanza tenga que ser diferenciado, más aún si, como ya se ha expuesto, en este caso se ha verificado que no se han presentado los supuestos para restringir el derecho a la educación gratuita.

Adicionalmente conviene precisar que a fojas 206 aparece el Informe N.º 195-2004-DGAJ, de fecha 13 de abril de 2004, expedido por la Dirección General de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional de Rectores, a pedido del Vicerrector Académico de la Universidad Nacional de Trujillo (UNT), en el que se sostiene que “(...) En cuanto a los alumnos ingresantes en el presente año a la UNT, bajo la modalidad de Admisión Regular, el pretender cobrarles un pago mensualidad se contraviene a lo establecido en la Constitución y en el Estatuto de la UNT”, razón por la cual debe estimarse la demanda. Siguiendo dicha recomendación, la demanda de amparo es declarada fundada.

g. Sentencia del 17 de octubre de 2007 (EXP. Nº 4646-2007-PA/TC).-

El recurrente interpone demanda de amparo contra el Jefe del Departamento de Educación de la Dirección de Bienestar de la Marina de Guerra del Perú, Capitán de Navío Francisco Calixto Giampietri; por la violación del derecho a la educación de sus cuatro menores hijos. Consecuentemente, persigue se disponga la matrícula en los Centros Educativos Navales de sus menores hijos Nelson, Cristóbal, Nilton y Cecilia Contreras Cucho. Manifiesta que tanto él como su esposa acudieron a los Liceos Navales donde cursarían estudios sus menores hijos (Nelson para 5º de Secundaria, Cristóbal y Nilton para 3º de Secundaria, y Cecilia para 6º de Primaria) con la finalidad de gestionar las correspondientes matrículas y, sin embargo, las Directoras del Liceo Naval Teniente Clavero y Centro Educativo Especial Santa Teresa de Courderc se las negaron, aduciendo haber



recibido órdenes del Jefe de Educación y del Director de Bienestar debido a una deuda pendiente por concepto de enseñanza y porque su solicitud de becas había sido rechazada. Expresa que tanto él como su esposa se entrevistaron con el emplazado a fin de explicarle la situación económica por la que atravesaban y encontrar una solución al problema generado, y que, lejos de ello, fueron maltratados de palabra y se condicionó la matrícula de sus cuatro menores hijos al pago de lo adeudado. Sostiene que conforme al artículo 17° de la Constitución, la educación es gratuita en las instituciones del Estado. En ese sentido, los Liceos Navales, si bien tienen una política educativa, financiera y económica distinta a los Centros Educativos Nacionales, a fin de cuentas están considerados como Colegios del Estado. Prueba de ello es que en el último proceso de admisión a las universidades estatales y particulares, son considerados como tales para efectos del pago del derecho de inscripción. Por ende, si tanto la Constitución como las normas supranacionales, y los propios Reglamentos Internos de la Marina de Guerra del Perú garantizan la educación del menor sin distinción y discriminación alguna, no se puede impedir, por la falta de recursos económicos de los padres para el pago de las matrículas y deudas pendientes, que un alumno deje de estudiar y pierda todo un año académico, tanto más si la Constitución no admite discriminación debido a condiciones económicas, y las propias leyes prestan una mayor atención cuando se trata de niños especiales. Alega que con la decisión del emplazado no sólo se ha frustrado la formación educativa y psicomotriz de sus menores hijos, sino que además han sido perjudicados en su salud en cuanto al tratamiento psicopedagógico y psicológico que urgentemente requieren debido a que están en una etapa de formación educativa. Por lo demás, precisa que sus hijos tienen antecedentes pedagógicos y clínicos en el Liceo Santa Teresa de Courderc que es para niños con problemas de aprendizaje, habiendo incluso la propia Directora recomendado que continúen sus estudios en dicho Centro Educativo, lo cual no fue tomado en cuenta, como tampoco se consideró que el mayor de sus hijos (Nelson) culminaba sus estudios secundarios en el año 2004.

Con relación a la deuda pendiente de pago que el recurrente mantenía respecto de su menor hijo Nilton Contreras Cucho, conviene precisar que el Tribunal no está alentando prácticas morosas o conductas orientadas a desconocer el pago que corresponda, ni ha establecido que siempre y en todos los casos la educación debe ser gratuita. En el caso concreto, y atendiendo a la naturaleza no estatal de los Liceos Navales –de acuerdo a la definición que consta en sus propios reglamentos– corresponde que el recurrente cumpla con pagar la aportación correspondiente en la proporción que determinen las disposiciones



vigentes, pero lo que no puede tolerarse, como ha quedado dicho, es que por la deuda de un menor se impida la matrícula de los otros tres.

Por otra parte, considerando lo manifestado por el demandante, la negativa a otorgar la matrícula para sus menores hijos se debe a las represalias del Comando Naval, esto es, a determinados conflictos con sus superiores derivados de las denuncias que por actos de corrupción y de abuso de autoridad formuló en su momento –lo cual, por cierto, no ha sido negado por el emplazado–, lo que resulta inadmisibles es que como consecuencia de dicho supuesto conflicto entre los “terceros del proceso educativo” –es decir, el padre y sus superiores–, sean precisamente los menores, quienes se encuentran en medio de una situación no generada por ellos, los que finalmente se vean perjudicados por un conflicto en el que otros fueron partícipes.

Finalmente, si se acepta lo alegado por el emplazado, en el sentido de que el recurrente fue negligente porque esperó el último momento, cuando los plazos ya se encontraban vencidos, puede afirmarse que la controversia se inició con la previa solicitud de otorgamiento de becas, lo que originó que los plazos sigan corriendo, la cual fue finalmente denegada mediante el documento de fecha 24 de marzo de 2004. Sin embargo, cabe precisar que de dicho documento, emitido por el propio emplazado, fluye que el 16 de marzo –dice del año 2003, pero se entiende que es del año 2004– el actor no solo solicitó las becas, sino también “(...) la autorización de matrícula en dicho plantel a pesar de encontrarse en la situación de deudor por no haber cumplido con sus obligaciones económicas con el Centro Educativo”. En ese sentido, y aún en dicho supuesto, que no puede ser considerado de manera aislada, sino en conjunción con los demás, lo que el Tribunal Constitucional no puede ni debe consentir, por resultar una situación intolerable desde todo punto de vista, es que por la deuda de un menor se impida la matrícula de los otros tres. En virtud de estos considerandos, se declaró fundada la demanda.

h. Sentencia del 15 de junio de 2010 (EXP. N° 00017-2008-PI/TC).-

El presente caso aborda la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más de 5,000 ciudadanos contra la Ley N.º 28564, que deroga la Ley N.º 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5º de la Ley Universitaria, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de julio de 2005. Se sostiene en los argumentos de la demanda, que la norma cuestionada es



incompatible con los derechos fundamentales de acceso a la educación universitaria, a la constitución de centros docentes universitarios, a la libre iniciativa privada y a la libertad de empresa. Asimismo, afirman que atenta contra la garantía institucional de la autonomía universitaria. Aún cuando sostienen que, en estricto, el vicio de inconstitucionalidad se encuentra en los artículos 1º y 2º de la ley materia del proceso, afirman que éste alcanza al resto de su articulado por conexidad.

El razonamiento expuesto por el Tribunal es sumamente crítico sobre la calidad educativa de las universidades en el Perú, cuya mediocridad queda evidenciada en una serie de informes y estadísticas mundiales. No se trata solo de permitir acceder a la educación, señala el Tribunal, sino que esta debe ser de calidad. Asimismo, la educación que se imparte debe permitir que los graduados puedan insertarse a la vida laboral del país sin mayor dificultad y con las expectativas debidas; entre otros argumentos.

Al amparo de los cientos de considerandos expuestos por el Tribunal, éste procede a declarar la existencia de un *estado de cosas inconstitucional de carácter estructural* en el sistema educativo universitario. Dicho estado solo puede ser reparado en un sentido mínimo con las decisiones adoptadas en esta sentencia, motivo por el cual es obligación del Estado adoptar de inmediato —respetando los criterios expuestos en esta sentencia— las medidas institucionales necesarias (legislativas, administrativas, económicas, etc.) para reformar el sistema de la educación universitaria en el país, de forma tal que quede garantizado el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, reconocido por la Constitución.

El fallo declara fundada la demanda de inconstitucionalidad, pero también efectúa una serie de disposiciones en donde se destaca la suspensión de creación de nuevas universidades a nivel nacional, la clausura inmediata y definitiva de toda filial universitaria que no haya sido ratificada o autorizada regularmente, en su momento, por el CONAFU; y, la creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que se encargará de evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, incluyendo a las ratificadas o autorizadas por el CONAFU, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa, y que se tome como criterio exigible a los futuros proyectos universitarios, que las nuevas filiales o



facultades que pretendan constituirse deberán guardar adecuación con la demanda en el mercado laboral nacional.

i. Sentencia del 15 de marzo de 2010 (EXP. N° 00607-2009-PA/TC).-

La demanda de amparo interpuesta contra la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, tiene por finalidad que al recurrente el recurrente se le permita el ingreso al local de la Facultad de Derecho sin restricción alguna durante la época de exámenes parciales y finales, a pesar de no estar al día en sus pagos y que también se le permita rendir todo tipo de evaluaciones y exposiciones sin necesidad de no estar al día en sus pagos, sin perjuicio de que como requisito para matricularse en el subsiguiente ciclo, se le exija el pago de dicha deuda con los intereses y moras que correspondan. Esto por cuanto, para el demandante, resulta desproporcional e irrazonable que ante la demora en el pago de sus obligaciones sea sancionado de una manera tan drástica, pues tal situación ocasionó que desaprobe los cursos en que se matriculó, y, por consiguiente, cuando se vuelva a matricular en los mismos cursos deberá pagar nuevamente por ellos.

Para el Tribunal, en el presente caso, el actor justiciable pretendía la continuidad de sus estudios en el ciclo que venía cursando y, por ende, se le permita rendir sus correspondientes exámenes con el objeto de no perder tiempo valioso en su formación universitaria. En este contexto, es necesario poner en evidencia una situación muy delicada en aras a lograr una efectiva protección del derecho fundamental invocado; así el Tribunal llama la atención respecto a una situación que en el curso de este proceso habría impedido justamente la consumación del acto lesivo alegado. Esta situación no es otra que la invocación que el recurrente hizo del cumplimiento de la sentencia de primer grado; solicitud que de ser aceptada hubiera impedido el perjuicio al que finalmente se sometió al demandante al prolongarse la decisión definitiva del amparo por varios meses.

La demanda se declara improcedente, por haberse incurrido en sustracción de la materia. Sin embargo, el Tribunal emplaza a la demandada a que tome en consideración los fundamentos jurídicos desarrollados, en donde se destaca el derecho a permanecer en el centro de estudios sin interferencias irrazonables, que garantice justamente la finalidad a la cual está ligada el servicio educativo, esto es, el aprendizaje adecuado de los conocimientos y técnicas que la formación educativa provee.



Ahora bien, dentro de todas estas sentencias se desarrollan fundamentos jurídicos que contienen los aspectos esenciales y vinculantes relativos al derecho a la educación, dentro de los cuales podemos destacar:

El papel de la educación en el desarrollo de la persona.-

“El deber de educar a los hijos que se ha impuesto a los padres de familia conforme al artículo 13° de la constitución, está en correlación con el derecho de los hijos de ser educados. No solo se trata de un deber de los padres para con sus hijos, sino también de un derecho –el de educación– que cabe oponer y exigir al Estado: “El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico” (segundo párrafo del artículo 15° de la Constitución)...”⁵⁷.

“Dentro de las funciones que condicionan la existencia del Estado, la educación ostenta prelación del más alto rango, pues se fundamenta en los principios esenciales de la democracia y se vincula directamente con el desarrollo económico y social del país. Es también democrática porque se trata de un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; está dirigida a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestro progreso económico y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, contribuyendo así a la mejor convivencia humana. Debe estar dirigida a fortalecer en la persona humana los principios de solidaridad, justicia social, la dignidad humana y la integridad de la familia.

La educación es un derecho humano y un deber social fundamental; es, asimismo, democrática, y obligatoria. El Estado la asume como función indeclinable y está obligado a invertir en todos sus niveles y modalidades. La educación es un servicio público y se sustenta en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, enmarcada en una visión latinoamericana y universal.

...

En puridad, la educación implica un proceso de incentivación del despliegue de las múltiples potencialidades humanas cuyo fin es la capacitación del hombre para la realización de una vida existencial y coexistencial genuina y verdaderamente humana; y, en su horizonte, permitir la cristalización de un “proyecto de vida”.

Por ende, la educación opera como la “natural obligación” derivada del ansia de perfección; la cual, por razones de la propia naturaleza del educando, incide instrumentalmente en el entendimiento, la voluntad y la sociabilidad de los individuos...”⁵⁸.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 1 de setiembre de 2004, recaída en el expediente N° 0052-2004-AA/TC, f. j. 3.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 3 de marzo de 2005, recaída en el expediente N° 4232-2004-AA/TC, f. j. 10.



El acceso a la educación

“Acceso a la educación en sentido estricto

La otra arista, en cambio, está relacionada con los criterios de admisibilidad requeridos por los centros educativos. Estos requisitos deben basarse en criterios que proscriban cualquier tipo de discriminación, ya sea por motivos económicos, ideológicos, de salud, religiosos, o de cualquier otra índole. Dicho de otra forma, los centros escolares, tanto públicos como privados, deben proscribir los criterios de admisión irrazonables o desproporcionados, pues afectan de manera directa el derecho de educación de los menores, al impedir de manera arbitraria que ejerciten el derecho a la educación. Cabe indicar, no obstante, que este tipo de actos afectan de igual manera el derecho fundamental de los padres a escoger el centro de educación que estimen pertinente [art. 13º, 1er párrafo, de la Constitución].

No obstante, en los casos en donde se esté frente a escuelas privadas, el derecho a la educación encontrará su correlativa obligación en el pago de la matrícula. Evidentemente, ante la ausencia de dicho pago, la entidad educativa puede negarla, lo que no implicaría una lesión del derecho a la educación del menor, ni al derecho de los padres aludido. En todo caso, frente a la afectación del derecho a la educación podrá interponerse la garantía constitucional a fin de revertir los efectos del acto privado.

En definitiva, frente a una negación de la entidad educativa de admitir a un escolar, cabe analizar si las razones que la sustentan son conformes con la Constitución...”⁵⁹.

Permanencia y respeto a la dignidad del escolar

“La permanencia con respeto de la dignidad del escolar supone que este no pueda ser separado de la escuela por motivos desprovistos o reñidos con el principio de proporcionalidad. Esta situación implica tomar en cuenta una serie de elementos relacionados con la educación básica, tales como el interés superior del niño. De otro lado, ello no exime a que el estudiante esté obligado a cumplir con el régimen disciplinario de la escuela, ya que de lo contrario se podrán aplicar las sanciones preestablecidas por dicho reglamento, las que dependiendo de la gravedad del caso, podrán incluir la separación del alumno durante el periodo escolar. Caso contrario, la separación del menor del centro educativo en pleno periodo escolar, sin que medie una infracción extremadamente grave, implicaría una afectación desproporcionada, ya que el menor se vería seriamente perjudicado.

Por su parte, la permanencia tendrá que ser efectuada con pleno respeto de la dignidad del alumno, quedando proscritas la tortura y los tratos crueles e inhumanos como medidas disciplinarias [Art. 15, 2do párrafo, de la Constitución]. En definitiva, esta dimensión del derecho bajo análisis pretende un real disfrute del mismo, ya que bajo circunstancias de

⁵⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 17 de octubre de 2007, recaída en el expediente N° 4646-2007-PA/TC, ff. jj. 16 al 18.



hostilización o sanciones desproporcionadas, resulta evidente la afectación del proceso educativo...⁶⁰.

Calidad de la educación

“Para complementar las anteriores dimensiones del derecho a la educación, cabe referirse a la calidad de la educación. Así, el concepto de calidad de la educación ha sido definido en referencia a dos principios: “el primero considera que el desarrollo cognitivo del educando es el objetivo explícito más importante de todo el sistema, y por consiguiente su éxito en este ámbito constituye un indicador de la calidad de la educación que ha recibido; el segundo hace hincapié en el papel que desempeña la educación en la promoción de actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica, así como las condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando.”

Del texto constitucional se infiere una preocupación sobre la calidad de la educación que se manifiesta en la obligación que tiene el Estado de supervisarla [Art. 16°, 2do. Párrafo, de la Constitución]. También se pone de manifiesto al guardar un especial cuidado respecto el magisterio, a quienes la sociedad y el Estado evalúan y, a su vez, le brindan capacitación, profesionalización y promoción permanente [Art. 15°, 1er. Párrafo, de la Constitución].

Por su parte, también se incide firmemente en la obligación de brindar una educación “ética y cívica”, siendo imperativa la enseñanza de la Constitución y los derechos fundamentales [art. 14, tercer párrafo]. Este mandato es de suma relevancia, más aún cuando vivimos en un contexto posterior a una coyuntura de violencia política en donde un grupo de personas alzadas en armas pretendieron someter –por medio del terrorismo a la sociedad peruana a una ideología totalitaria y violenta.

Estas tres manifestaciones conforman la estructura básica del derecho a la educación, cuyos destinatarios son directamente los menores que deben concurrir o los que concurren a la escuela. Obviamente, serán los padres o los tutores encargados quienes –en caso de afectación de tal derecho– accionarán en representación de estos, lo que no debe ser confundido al momento de determinar la titularidad del derecho a la educación.

De otro lado, es de precisar que la educación no es sólo un derecho sino un auténtico servicio público que explica una de las funciones-fines del Estado, cuya ejecución puede operar directamente o a través de terceros –entidades privadas–, aunque siempre bajo fiscalización estatal. En la lógica de la finalidad del Estado anteriormente mencionada, es conveniente subrayar la importancia que la educación representa para la persona y las condiciones que debe promover ese mismo Estado para cumplir con dicha misión de manera efectiva, a la par que eficiente...⁶¹.

“... amplitud de acceso y calidad de la oferta educativa, son dos exigencias constitucionales de primer orden que no pueden ser desatendidas y entre las que hay que privilegiar un razonable equilibrio. Así, en procura de garantizar el acceso a la educación, no es posible permitir y menos aún promover la apertura indiscriminada de centros educativos que no garanticen ciertos estándares de calidad educativa. Como tampoco resulta razonable que

⁶⁰ Ibídem, ff. jj. 19 y 20.

⁶¹ Ibídem, ff. jj. 21 al 25.



ante la constatación de la baja calidad de la educación impartida, el Estado opte por la llana prohibición de la apertura de centros educativos. En ambos casos, el Estado estaría renunciando a cuando menos uno de los deberes impuestos por el Constituyente, y en ese sentido, decantándose por una alternativa que, aunque quizá sencilla, se encontraría también sensiblemente alejada del razonable equilibrio antes referido. Todo accionar del Estado debe estar orientado a garantizar el derecho fundamental de acceso a una educación de calidad... ”⁶².

Concepto de derecho a la educación.-

“...La educación es un derecho fundamental intrínseco y un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, y permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades. Cabe acotar que la educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico.

Es a través de este derecho que se garantiza la formación de la persona en libertad y con amplitud de pensamiento, para gozar de una existencia humana plena, es decir, con posibilidades ciertas de desarrollo de las cualidades personales y de participación directa en la vida social... ”⁶³

“...La educación es un derecho inherente a la persona. Consiste en la facultad de adquirir o transmitir información, conocimientos y valores a efectos de habilitar a las personas para sus acciones y relaciones existenciales y coexistenciales; amén de ser una guía, dirección u orientación para el desarrollo integral de la persona... ”⁶⁴

Naturaleza jurídica de la educación: Derecho fundamental y servicio público.-

“De un lado, si tenemos en cuenta que el concepto de derecho fundamental comprende “(...) tanto los presupuestos éticos como los componentes jurídicos, significando la relevancia moral de una idea que compromete la dignidad humana y sus objetivos de autonomía moral, y también la relevancia jurídica que convierte a los derechos en norma básica material del Ordenamiento, y es instrumento necesario para que el individuo desarrolle en la sociedad todas sus potencialidades (...)”, y que “Los derechos fundamentales expresan tanto una moralidad básica como una juridicidad básica” (Peces-Barba, Gregorio. Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 1999, pág. 37), entonces, la educación se configura como un derecho fundamental, siendo responsables de su efectividad la familia, la sociedad y el Estado.

...

⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional, del 15 de junio de 2010, recaída en el expediente N° 00017-2008-PI/TC, f. j. 14.

⁶³ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 18 de febrero de 2005, recaída en el expediente N° 0091-2005-PA/TC, f. j. 6.

⁶⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 3 de marzo de 2005, recaída en el expediente N° 4232-2004-AA/TC, f. j. 10.



De otro lado, la educación se configura también como un servicio público, en la medida que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización estatal. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de los mismos, debiendo tener siempre como premisa básica, como ya se ha mencionado, que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (e incluso las disposiciones constitucionales que regulan la actuación de los órganos constitucionales) tienen como fundamento el principio de la dignidad humana... ”⁶⁵.

Principios rectores del sistema educativo.-

“a) Principio de coherencia.

Esta pauta basilar plantea como necesidad que las distintas maneras y contenidos derivados del proceso educativo mantengan una relación de armonía, compenetración, compatibilidad y conexión con los valores y fines que inspiran las disposiciones de la Constitución vigente, destacando dentro de estos últimos el artículo 4º, que establece que la comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y al adolescente, y el artículo 13º, que dispone que la educación tiene como fin el desarrollo integral de la persona.

b) Principio de libertad y pluralidad de la oferta educativa.

Este principio plantea la diversidad de opciones para el desarrollo del proceso educativo, así como la presencia concurrente del Estado y los particulares como agentes para llevar a cabo tal acción. Por ende, se acredita la posibilidad de elección entre las diversas opciones educativas y queda proscrita cualquier forma de monopolio estatal sobre la materia. Así se encuentra establecido en el artículo 15º, tercer párrafo de la Constitución, que dispone que “Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley”.

c) Principio de responsabilidad.

Concierne al deber de los padres de familia para que su prole inicie y culmine todo el proceso de educación básica formal (inicial, primaria y secundaria). Ello se deriva, entre otros, del artículo 17º de la Constitución que establece que “La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias”.

d) Principio de participación.

Se refiere a la atribución de los padres de familia de intervenir activamente en el desarrollo del proceso educativo de su prole. Ello equivale a fomentar la cooperación, opinión y cierto grado de injerencia en la relación escuela – educando, entre otras cuestiones. Así lo establece, entre otros, el artículo 13º de la Constitución, según el cual, “Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo”.

e) Principio de obligatoriedad.

Importa que determinados niveles y contenidos educativos se alcancen y plasmen de manera imperativa. Por ejemplo, el artículo 14º de la Constitución establece que “La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa”.

f) Principio de contribución.

⁶⁵ *Ibíd*em, f. j. 11.



Se refiere al deber genérico de colaborar solidariamente en el proceso de formación moral, cívica y cultural de la población. A manera de ejemplo, cabe mencionar el artículo 14º párrafo quinto, que dispone que “Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural” ...”⁶⁶.

Fines constitucionales del proceso educativo.-

“a) Promover el desarrollo integral de la personal.

El proceso educativo debe contribuir a la plena formación intelectual, moral, psicológica y física de las personas.

b) Promover la preparación de la persona para la vida y el trabajo.

El objeto del proceso educativo es que la persona pueda insertarse plenamente en la sociedad, y que, por ende, pueda crecer y progresar como ser humano dentro del entorno en donde coexiste.

Asimismo, tiene como fin que el educando pueda desarrollar con inteligencia, conocimiento y habilidad suficiente, una determinada actividad generadora de un bien o servicio que coadyuve a su gratificación espiritual por lo realizado, y que le sirva como medio de sustento para la satisfacción de sus necesidades materiales.

c) El desarrollo de la acción solidaria.

La solidaridad implica la creación de un nexo ético y común para las personas adscritas a un entorno social...”⁶⁷.

Contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación.-

“...su contenido constitucionalmente protegido está determinado por el acceso a una educación adecuada (artículo 16), la libertad de enseñanza (artículo 13), la libre elección del centro docente (artículo 13), el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), el respeto a la identidad de los educandos, así como a un buen trato psicológico y físico (artículo 15), la libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18).

Este contenido debe realizarse en concordancia con las finalidades constitucionales que le corresponden a la educación en el marco del Estado social y democrático de derecho. Ello se desprende del artículo 13 de la Ley Fundamental, que declara: “La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana”. Así, también el artículo 14 dice que “La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad” ...”⁶⁸.

⁶⁶ Ibídem, f. j. 12.

⁶⁷ Ibídem, f. j. 13.

⁶⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 18 de febrero de 2005, recaída en el expediente N° 0091-2005-PA/TC, f. j. 6.



El derecho fundamental a la educación universitaria.-

“...La educación universitaria se materializa y completa, de forma progresiva, a través de la concurrencia sui géneris, como se ha mencionado, de la investigación, la docencia y el estudio, es decir, la formación profesional es producto de una singular o particular interacción sinérgica de los conceptos mencionados que sólo se produce en el seno de la interrelación de profesores, alumnos y graduados de la universidad; distinguiéndose, de este modo, de forma sustancial, de la educación básica o elemental y de cualquier otro nivel superior de enseñanza...”⁶⁹.

“...el derecho fundamental a la educación universitaria no sólo garantiza, entre otros, el derecho de acceso a la universidad en condiciones de igualdad (previo cumplimiento de los requisitos que razonablemente se impongan al respecto), sino también el derecho a permanecer en ella libre de limitaciones arbitrarias mientras se desarrolle el estudio y la actividad de investigación, e incluso el derecho a la obtención del respectivo título universitario una vez cumplidos los requisitos académicos y administrativos correspondientes. En el caso de los graduados, su permanencia en la comunidad universitaria se encuentra relacionada, principalmente, con el ejercicio de su derecho constitucional a la libertad científica «en» la comunidad universitaria, la que se va a manifestar en el acceso a los locales universitarios o facultades, uso de las aulas, ambientes o servicios con el objeto de participar, desarrollar o fomentar talleres, seminarios, conferencias, u otros formas de debate académico; asistir como alumno libre a los cursos de su interés, el acceso a bibliotecas u otros centros de información, entre otros...”⁷⁰.

“...Respeto al derecho fundamental a la educación universitaria, debe precisarse que este no sólo garantiza, entre otros, el derecho de acceso a la universidad en condiciones de igualdad (previo cumplimiento de los requisitos que razonablemente se impongan al respecto), sino también el derecho a permanecer en ella libre de limitaciones arbitrarias, mientras se desarrolle el estudio y la actividad de investigación, e incluso el derecho a la obtención del respectivo título universitario una vez cumplidos los requisitos académicos y administrativos correspondientes; y tiene, además una relación de conexidad con otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión, la libertad de asociarse, el derecho de información, el derecho a reunirse, la libertad de cátedra, etc...”⁷¹.

“...De este modo, si bien es cierto que el ejercicio del derecho constitucional a la educación universitaria y la libertad científica o los derechos fundamentales conexos, como la libertad de expresión, adquieren en el Estado democrático y social de derecho un carácter significativo, también lo es el hecho de que estos, como se ha reiterado, no constituyen estados de libertad irrestrictos. Por tanto el ejercicio, por parte de los alumnos universitarios, de los derechos mencionados conexos no puede realizarse vulnerando las libertades de sus pares, o afectando el respeto de la propiedad, del patrimonio universitario o de otros bienes utilizados para promover y realizar los fines constitucionales asignados a la universidad. En concordancia con lo dicho, el inciso c) del artículo 131° del Estatuto de la Universidad Privada de Tacna manifiesta que: “Son derechos de los estudiantes (...) c)

⁶⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 3 de marzo de 2005, recaída en el expediente N° 4232-2004-AA/TC, f. j. 20.

⁷⁰ Ibídem, f. j. 21.

⁷¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 26 de marzo de 2007, recaída en el expediente N° 10034-2005-PA/TC, f. j. 15.



expresar libremente sus ideas, en el marco de las normas legales vigentes y no ser sancionados a causa de ellas” ...⁷².

Vinculación entre educación y otros derechos fundamentales.-

“a) Con el derecho a no ser víctima de violencia moral, psíquica o física o a tratos inhumanos o humillantes (artículo 2º, inciso 24, apartado h de la Constitución).

Existe afectación de ambos cuando se aplica a un estudiante castigos humillantes que afectan su integridad física, psíquica y moral.

b) Con el derecho a la igualdad (artículo 2º, inciso 2 de la Constitución).

Existe afectación de ambos cuando se obstaculiza o restringe el acceso o permanencia en las entidades educativas, así como cuando el estudiante es discriminado por estas entidades por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

c) Con el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 2º, inciso 1 de la Constitución).

Se configura la violación de ambos si se fijan, sin ningún criterio razonable y proporcional, restricciones como, por ejemplo, a la apariencia personal.

d) Con el derecho al debido proceso (artículo 139º inciso 2 de la Constitución).

Se vulneran ambos derechos cuando no se otorga a un estudiante la oportunidad de defenderse de determinadas imputaciones; cuando no se le permite presentar pruebas; o cuando es sancionado con suspensión, separación definitiva u otras sanciones que no estén previamente establecidas en la ley o por remisión de ésta en los respectivos estatutos, entre otros.

e) En el caso del nivel universitario, con el derecho de los estudiantes de participar en las decisiones que les afectan en la universidad (artículo 18º de la Constitución). Se afecta este derecho cuando se impide al estudiante universitario elegir o ser elegido como representante ante los respectivos órganos de la universidad...”⁷³.

Derecho a la gratuidad de la enseñanza

“La presunción de que el alumno ingresante por segunda profesión se encuentra en mejores condiciones socioeconómicas que el alumno de primera profesión, presunción que es tomada en cuenta –precisamente– para establecer la obligación del pago de la pensión de enseñanza de los primeros, debe ser desvirtuada a la luz del artículo 17º de la Constitución, que establece las condiciones que garantizan la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas. A saber, mantener un rendimiento satisfactorio y no contar con recursos económicos necesarios.

Cuando la Constitución prescribe como requisito mantener un rendimiento satisfactorio, éste debe ser verificado en un breve período en el que la Universidad pueda concluir que, efectivamente, hay un rendimiento académico de ese tipo. Lo razonable será un semestre o año académico, según como esté organizado el plan curricular de cada Universidad en particular.

⁷² *Ibídem*, f. j. 17.

⁷³ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 3 de marzo de 2005, recaída en el expediente N° 4232-2004-AA/TC, f. j. 19.



Añadido inseparablemente a este requisito está el de la precariedad de los recursos económicos, pues ambas condiciones son consustanciales para la gratuidad de la enseñanza universitaria. Por tanto, debe entenderse que el alumno, aunque sea por segunda carrera, tiene derecho a optar por becas o semibecas que alivien su carga económica y no se frustre sus deseos de superación profesional, pues es a través de estos mecanismos que el Estado garantiza la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas... ”⁷⁴.

La autonomía universitaria. Su naturaleza jurídica y contenido esencial.

“...el ejercicio de la autonomía universitaria se manifiesta en la potestad de autorregulación, sujeta al marco de la Constitución y la ley. En ese contexto, la autonomía puede ser objeto de una “determinación legislativa” en cuanto a su extensión, siempre que ésta respete y permita desarrollar las ideas nucleares y los contenidos esenciales que la Constitución ha fijado sobre la materia.

Esta capacidad de autorregulación prevista en la Constitución y verificable en la práctica a través de la aprobación de sus propios estatutos y reglamentos, exige el correlativo deber institucional de respetar los principios constitucionales de coherencia y armonía asegurando simultáneamente el goce pleno del resto de los derechos fundamentales consagrados en la Norma Fundamental. Así, la normatividad interna de la universidad no puede desconocer los derechos de sus miembros a la igualdad, intimidad, tutela jurisdiccional, entre otros... ”⁷⁵.

“... es evidente que la autonomía universitaria apunta a la totalidad tuitiva, constituyéndose en una garantía institucional. En efecto, la autonomía universitaria se encuentra configurada en nuestra Constitución como una garantía institucional destinada a proteger la autonomía normativa, de gobierno, académica, administrativa y económica de una determinada institución, la universidad, siempre y cuando se realice dentro del marco que la Constitución y la ley establecen (artículo 18°)... ”⁷⁶.

“... teniendo en cuenta el artículo 18° de la Constitución, debe precisarse que el contenido constitucionalmente protegido de la garantía institucional de la autonomía universitaria se encuentra constituido, prima facie, por el conjunto de potestades que dentro de nuestro ordenamiento jurídico se ha otorgado a la universidad, con el fin de evitar cualquier tipo de intervención de entes extraños en su seno. Con ello se consagra como pendón la libertad académica, ante los posibles embates del poder político... ”⁷⁷.

⁷⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 28 de junio de 2004, recaída en el expediente N° 0606-2004-AA/TC, ff. jj. 13 y 14.

⁷⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 3 de marzo de 2005, recaída en el expediente N° 4232-2004-AA/TC, f. j. 23.

⁷⁶ Ibídem, f. j. 24.

⁷⁷ Ibídem, f. j. 28.



6. La Asamblea Nacional de Rectores (ANR):

6.1. Concepto.

La Asamblea Nacional de Rectores es un organismo público autónomo, conformado por los Rectores de las Universidades Públicas y Privadas, asumiendo el rol de ente rector de estudio, coordinación y orientación de las actividades universitarias del país. Tiene autonomía económica, normativa y administrativa en los asuntos de su competencia, en concordancia con lo prescrito por la Ley N° 23733 – Ley Universitaria y demás normas afines.

6.2. Historia.

Esta institución, tiene como antecedente la Ley N° 13417 – Ley que aprueba el Estatuto Universitario, promulgada el 08 de abril de 1960, por el entonces presidente Manuel Prado.

La Ley anotada contemplaba el Consejo Inter Universitario (CIU) en su artículo 76, como un organismo constituido por los Rectores de las Universidades, que tenía como labor el tratamiento de los problemas que atañen en común a las Universidades, facultándose a este organismo a formular las recomendaciones correspondientes.

Esta norma estuvo vigente hasta el 18 de febrero de 1969, por cuanto el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas promulga el Decreto Ley N° 17437 - Ley Orgánica de la Universidad Peruana, la cual establece en su artículo 11° el Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP) como "Organismo Máximo" representativo y de dirección del Sistema Universitario.

Este Decreto Ley sería derogado el 21 de marzo de 1972 por disposición del Decreto Ley N° 19326 – Ley General de Educación, en cuya Sección Segunda mantiene el Sistema de la Universidad Peruana. Pero este Decreto Ley N° 19326 no fue reglamentado, por lo que, de acuerdo con una disposición expresa del mismo, continuó vigente el Estatuto de la Universidad Peruana correspondiente al derogado Decreto Ley N° 17437.

Posteriormente, por Decreto Ley N° 21982, del 25 de octubre de 1977, en su artículo 1° dispone que se somete a la Universidad Peruana al Ministerio de Educación, por cuánto este



Ministerio dispondría sobre las atribuciones y funciones de la Comisión Administradora del Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP).

Se expediría después el Decreto Supremo N° 039-80-ED, del 1° de Agosto de 1980, donde se dispone que en tanto se dicte la nueva Ley Universitaria prevista en el Art. 31° de la entonces vigente Constitución Política del Perú de 1979, las funciones que correspondían al CONUP serían asumidas por la Comisión Nacional Interuniversitaria (CONAI), que sustituyó a la Comisión Administradora del CONUP creada por el Ministerio de Educación de conformidad con el Decreto Ley N° 21982.

Esta norma tuvo vigencia hasta el 9 de diciembre de 1983, fecha en la cual se promulga la vigente Ley Universitaria, donde se establece la actual Asamblea Nacional de Rectores.

La Asamblea Nacional de Rectores es un organismo creado con fines de estudio, coordinación y orientación general de las actividades universitarias en el país, así como de su fortalecimiento económico y de su responsabilidad con la comunidad nacional (Art. 90°).

Sus atribuciones están contenidas en el Art. 92° de la Ley Universitaria. Es pertinente resaltar que fundamentalmente tiene una labor de coordinación y que puede conocer y resolver de oficio y en última instancia, en virtud de la Ley N° 24387 que adiciona el inciso k) al artículo 92° de la Ley N° 23733, los conflictos que se produzcan en las Universidades Públicas y Privadas del País relativos a la legitimidad o reconocimiento de sus autoridades de gobierno: Asamblea Universitaria, Consejo Universitario, Rector, Vice Rectores y Comisiones Organizadoras de Universidades de reciente creación que afecten el normal funcionamiento institucional.

En virtud de la Ley N° 26490, del 28 de junio de 1995, se incorpora a la Ley Universitaria una norma transitoria que faculta a la ANR a intervenir de oficio a una universidad privada cuando se presenten graves irregularidades.

Hasta la fecha se han promulgado las leyes números 23585, 25064, 26302, 26327 y 26363, modificatorias de Ley y asimismo el Decreto Ley N° 26113, y los Decretos Legislativos Nros. 700, 739 y 726 que norman nuevas atribuciones y obligaciones.



Debe resaltarse también que la Ley N° 25064 le concede la atribución de llevar el Registro Nacional de Grados y Títulos expedidos por las Universidades del País.

6.3. Misión y visión.

a. Misión: Promover una cultura de calidad en la Educación Universitaria para apoyar el desarrollo socioeconómico del Perú.

Para ello desarrolla una administración moderna y efectiva que estudia, orienta, coordina y promueve, respetando la autonomía universitaria, la formación, investigación, vinculación con la sociedad, producción de bienes y servicios de las universidades y el cumplimiento de su responsabilidad con la comunidad nacional, buscando generar sinergia con las empresas, Estado e instituciones nacionales e Internacionales.

b. Visión: Ser reconocida por la sociedad Nacional e Internacional como organismo supra-universitario eficaz, en cuyas tareas participa el personal académico y administrativo más destacado del país y del extranjero, logrando aportes concretos para mejorar la educación superior universitaria.

6.4. Funciones y atribuciones principales.

- Estudiar, coordinar y orientar las actividades de las universidades.
- Compilar y remitir los proyectos de presupuesto anuales y planes estratégicos de las Universidades Públicas y pedidos de las Universidades Privadas.
- Formular su propio proyecto presupuestal.
- Elaborar y publicar un informe anual sobre la realidad y política universitaria.
- Elaborar y difundir estándares académicos.
- Elegir a los representantes de las Universidades Privadas ante la Comisión de Coordinación Interuniversitaria.
- Evaluar y designar universidades para revalidar Grados y Títulos del extranjero con países sin convenio.
- Recopilar Estatutos vigentes de las universidades.



- Intervenir y adoptar medidas correctivas en universidades Públicas y Privadas, sobre irregularidades.
- Intervenir ante conflictos de legitimidad en las universidades Públicas y Privadas conforme el inc. K), Artículo 92° de la Ley Universitaria N° 23733.
- Administrar el Registro Nacional de Grados y Títulos Profesionales.
- Administrar el Registro Nacional de Trabajos y Proyectos de Investigación según lo dispuesto por la Ley N° 27705.
- Evaluar y emitir pronunciamiento favorable para la creación de Escuelas de Post Grado o Sección de igual carácter.
- Expedir Carnés Universitarios.
- Reconocer Grados y Títulos extranjeros de países con los que se ha suscrito convenios.
- Certificar Grados de Maestría y Doctorado.
- Establecer Comisiones Reorganizadoras, Transitorias, de Orden y Gestión y Comisiones Organizadores y de Instituciones por mandato de la Ley.
- Ejercitar auditorias financieras en las universidades.
- Designar a los representantes de la ANR ante los organismos que las normas legales establecen.
- Informar, a requerimiento del Poder Legislativo, en los casos de creación fusión y supresión de Universidades Públicas ó Privadas.
- Aplicación del Sistema Nacional de Inversión Pública a efectos de aprobar los proyectos de inversión de las Universidades Públicas, conforme a la Ley 27879.

Funciones específicas acordadas por el Pleno de Rectores⁷⁸.

- Constituir Fondos con Recursos Propios de la Asamblea Nacional de Rectores, sujeto a la disponibilidad presupuestal, con la finalidad de estimular la investigación científica y promover la excelencia académica de estudiantes y docentes universitarios.
- Auspiciar con estímulo económico la realización de investigación científica por los docentes universitarios, incluida la adquisición de equipos y su transferencia en uso a las universidades nacionales.

⁷⁸ Resolución No. 1028-2007-ANR.



- Apoyar el otorgamiento de becas a estudiantes universitarios que acrediten buen rendimiento académico durante su formación profesional y no cuenten con recursos económicos suficientes.
- Apoyar la edición y publicación a través de un fondo editorial de los trabajos de investigación realizados por docentes universitarios o intelectuales.

7. El Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU):

El 6 de enero de 1995 se promulgó la Ley N° 26439, bajo la cual se dispone la creación del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU) como un órgano autónomo de la ANR. Asume como ente rector del funcionamiento de las universidades bajo su competencia a nivel nacional, teniendo como sede la ciudad de Lima.

El CONAFU esta integrando por cinco ex – rectores de reconocida trayectoria institucional, elegidos entre los candidatos propuestos por las universidades institucionalizadas. Tres de ellos son elegidos por las universidades públicas y los dos restantes por las universidades privadas.

Dentro de sus principales atribuciones se destaca:

- Evaluar los proyectos y solicitudes de autorización de funcionamiento de las nuevas universidades a nivel nacional y emitir resoluciones autorizando o denegando su funcionamiento provisional, previa verificación del cumplimiento efectivo de los requisitos y condiciones establecidos en la Ley N° 26439 y los Reglamentos respectivos.
- Autorizar la fusión de universidades, previa evaluación del proyecto, así como la supresión de las mismas.
- Evaluar en forma permanente y durante el tiempo que estime conveniente el funcionamiento de las universidades, hasta autorizar o denegar su funcionamiento definitivo no puede ser concedida antes de transcurridos cinco años, contados a partir de la fecha de la autorización provisional de funcionamiento.



- Autorizar, denegar, ampliar o suprimir facultades, carreras o escuelas, así como, limitar el número de vacantes en las universidades con funcionamiento provisional.
- Reconocer a las comisiones organizadoras a propuesta de los promotores.
- Elaborar sus propios estatutos.
- Elaborar la reglamentación que señale los requisitos, procedimientos y plazos, para la autorización provisional o definitiva de funcionamiento y para la evaluación de las universidades con autorización provisional.
- Autorizar el cambio de denominación de las universidades, a solicitud de sus órganos competentes de gobierno, siempre que dicha denominación no se hubiera establecido por Ley.

En julio de 2010, se produjo una situación álgida a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional correspondiente al Exp. N° 00017-2008-PI/TC mediante el cual declaró inconstitucional el artículo 2 de la Ley N° 26439 - Ley de Creación del CONAFU. Dispone en su parte resolutive:

1. Declarar FUNDADA la demanda de inconstitucionalidad; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1° y 2° de la Ley N.º 28564, por haber limitado desproporcionada e irrazonablemente el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria (artículo 13° de la Constitución, artículo 13° 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y artículo 13° 3 del “Protocolo de San Salvador”), y el derecho a promover y conducir instituciones educativas (artículos 15°, 58° y 59° de la Constitución).

2. Precisar, de conformidad con el fundamento jurídico 80 supra, que a la fecha no existe en el ordenamiento jurídico ninguna autoridad que resulte competente para autorizar el funcionamiento de nuevas filiales universitarias, motivo por el cual la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1° y 2° de la Ley N.º 28564, no conlleva el derecho de las universidades a crear nuevas filiales. Este derecho solo podrá ser ejercido una vez cumplidos los requisitos que el Estado exija normativamente, los que, en todo caso, deberán garantizar que la respectiva filial cumpla con su deber de brindar un servicio educativo universitario de calidad. En consecuencia, mientras esta normativa no sea dictada, se mantiene suspendida la posibilidad de que las universidades constituyan filiales.

3. Declarar, de conformidad con los fundamentos jurídicos 97 a 161, supra, la inconstitucionalidad, por conexidad, del artículo 2° de la Ley N.º 26439, en cuanto asigna competencias al CONAFU en materia de autorización de funcionamiento de universidades, por violar el derecho fundamental de toda persona a la imparcialidad objetiva del órgano que, a través de sus resoluciones, decida sobre sus derechos u obligaciones (incisos 2 y 3 del artículo 139° de la Constitución).



Esta declaración de inconstitucionalidad no puede ser sancionada, en razón de que el artículo 2° de la Ley N° 26439 se encuentra fuera del plazo de prescripción previsto en el artículo 100° del CPCo.

No obstante, de conformidad con los fundamentos jurídicos 157 a 161, supra, la interpretación de este Tribunal que determina la referida inconstitucionalidad, en virtud de los artículos VI del Título Preliminar y 82° del CPCo., resulta vinculante para todos los poderes públicos a partir del día siguiente de la publicación de esta sentencia, motivo por el cual, a partir de entonces, el CONAFU se encuentra impedido de ejercer las referidas competencias.

4. Declarar, de conformidad con los fundamentos jurídicos 208 a 219 supra, la existencia de un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario. Dicho estado solo puede ser reparado en un sentido mínimo con las decisiones adoptadas en esta sentencia, motivo por el cual es obligación del Estado adoptar de inmediato —respetando los criterios expuestos en esta sentencia— las medidas institucionales necesarias (legislativas, administrativas, económicas, etc.) para reformar el sistema de la educación universitaria en el país, de forma tal que quede garantizado el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, reconocido por la Constitución. Entre dichas medidas deberá, obligatoriamente, disponerse las siguientes:

a) La clausura inmediata y definitiva de toda filial universitaria que no haya sido ratificada o autorizada regularmente, en su momento, por el CONAFU. A ellas no alcanza autonomía universitaria alguna por haber sido creadas al margen del orden jurídico. En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.

b) La creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente, entre otras, con las siguientes competencias:

(i) Evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa.

(ii) Evaluar a todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el CONAFU, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa. Esta evaluación, de conformidad con el fundamento jurídico 216, supra, deberá incluir a las filiales universitarias cuyo funcionamiento haya sido autorizado judicialmente. En caso de que, en un tiempo razonable, estas entidades no alcancen el grado necesario de calidad educativa, deberá procederse a su clausura y disolución. En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.

(iii) Garantizar que el examen de admisión a las universidades cumpla con adecuados niveles de exigibilidad y rigurosidad intelectual, tomando en cuenta que, de acuerdo al artículo 13° 2 c. del Pacto Internacional de Derechos



Económicos, Sociales y Culturales, la enseñanza superior universitaria debe hacerse accesible a todos, “sobre la base de la capacidad de cada uno”.

El ejercicio de estas competencias de evaluación externa no deberá dar lugar en ningún caso a violación de la autonomía universitaria, por lo que no podrán incidir en el ideario o visión de la universidad o en la libertad de cátedra de sus docentes, o en su organización estructural y administrativa.

5. Declarar, de conformidad con los fundamentos jurídicos 191 a 193, supra, que dado que la Ley N.º 28740, que crea el SINEACE y el CONEAU como uno de sus órganos operadores, representa una adecuada concretización del deber constitucional por parte del Estado de adoptar medidas para garantizar una educación universitaria de calidad (artículo 16º de la Constitución), transcurrido un plazo razonable determinado en la legislación, el legislador tiene la obligación de exigir a las universidades que pretendan constituir nuevas filiales o nuevas facultades, que demuestren, alternativamente:

· Haberse sometido de manera institucional integral a un procedimiento de evaluación de la calidad educativa con fines de acreditación, supervisado por la Dirección de Evaluación y Acreditación del CONEAU, y haberlo superado satisfactoriamente; o

· Que un número representativo y razonable de sus áreas académicas (determinado por el legislador), se han sometido a un procedimiento de evaluación de la calidad educativa con fines de acreditación, supervisado por la Dirección de Evaluación y Acreditación del CONEAU, y lo han superado satisfactoriamente; o

· Que un número representativo y razonable de sus egresados (determinado por el legislador), se han sometido a un procedimiento de evaluación de la calidad educativa con fines de certificación, supervisado por la Dirección de Evaluación y Certificación del CONEAU, y lo han superado satisfactoriamente.

6. Declarar, de conformidad con los fundamentos jurídicos 194 a 206, supra, que en virtud de la exigencia constitucional de promover una educación universitaria para el trabajo (artículos 14º y 23º de la Constitución), la regulación en la que se establezcan las condiciones concurrentes que deberán cumplir los proyectos que presenten las universidades con el objeto de ser autorizadas a crear una filial, o una nueva facultad, obligatoriamente, entre otras, deberá exigir las siguientes:

a) Solo podrán constituir filiales o nuevas facultades las universidades institucionalizadas, es decir, aquellas creadas por ley o que cuentan con autorización de funcionamiento definitiva expedida, en su momento, por el CONAFU.

b) Solo podrán constituirse las filiales en departamentos que carezcan de oferta educativa suficiente en relación con la carrera o carreras profesionales que pretende institucionalizar la filial, para lo cual el Estado deberá garantizar la existencia de estudios técnicos actualizados y plenamente fiables que así lo demuestren.

c) Los proyectos deberán sustentar de manera pormenorizada y satisfactoria las razones de conveniencia y la factibilidad de la filial o la nueva facultad,



contemplando aspectos académicos, organizativos económicos, de infraestructura y equipamiento que garanticen un servicio público de educación universitaria de calidad. Por lo cual, entre otros factores, deberá encontrarse garantizado el adecuado nivel académico de los docentes, la gobernabilidad, su buena organización, la adecuada infraestructura y la disponibilidad de suficientes recursos económicos y financieros.

d) Tomando en cuenta que de conformidad con el artículo 14° de la Constitución, “[l]a formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo”, es exigible el adecuado perfil ético de los promotores, funcionarios y docentes del respectivo centro universitario.

e) Las nuevas filiales o facultades que pretendan constituirse deberán guardar adecuación con la demanda en el mercado laboral nacional. Las exigencias para asegurar dicha adecuación deberán ser previstas por el legislador.

f) No podrán constituir filiales o nuevas facultades las universidades que no demuestren de manera integral que cuentan con un determinado índice de empleabilidad y colocación laboral digna entre sus egresados. El índice mínimo que deberá superarse será determinado por el legislador.

7. Declarar, de conformidad con el fundamento jurídico 207, supra, que en virtud de la exigencia constitucional de promover una educación universitaria para el trabajo (artículos 14° y 23° de la Constitución), el legislador tiene la obligación de establecer entre las condiciones para la creación de nuevas universidades, la demostración de que las carreras profesionales que se pretenden implementar se adecuan a la demanda del mercado laboral nacional.

8. De conformidad con los artículos 81° y 82° del CPCo., esta sentencia y las interpretaciones en ella contenidas son vinculantes para todos los poderes públicos y tienen alcances generales.

Por una Resolución emitida el 1 de julio de 2010, el Tribunal formuló una aclaración sobre la sentencia anotada, prescribiendo:

1. Exhortar, de conformidad con el considerando N.° 1 supra, a las autoridades y medios de comunicación, a analizar con detenimiento la sentencia de autos y, en especial, su parte resolutive, a efectos de evitar el riesgo de que se continúen emitiendo informaciones alejadas de su texto y espíritu.

2. Precisar, de conformidad con el considerando N.° 10 supra, que a partir del 18 de junio de 2010, el CONAFU se encuentra impedido de emitir resoluciones autorizando el funcionamiento provisional o definitivo de una universidad o de una Escuela de Posgrado, o de emitir resoluciones autorizando la ampliación del ámbito de funcionamiento de una universidad, sea a través de la autorización de nuevas facultades, carreras o escuelas. No obstante, hasta que el Congreso, conforme a los criterios de la sentencia, dicte la normativa que cree, regule y otorgue competencias a



la nueva entidad encargada de denegar o autorizar el funcionamiento de universidades y de controlar constitucionalmente la calidad de la educación universitaria en el país, el CONAFU puede continuar ejerciendo, provisionalmente, las competencias de evaluación y control de las universidades que cuentan con autorización de funcionamiento provisional y de los proyectos presentados con el objeto de crear nuevas universidades. Los legajos documentarios a que den lugar dichos procedimientos, deberán ser remitidos a la nueva entidad creada, en el más breve plazo posible, por el Congreso de la República, la cual determinará si corresponde o no autorizar el funcionamiento provisional o, en su caso, definitivo.

3. Precisar, de conformidad con el considerando N.º 12 supra, que de acuerdo con el artículo 103º de la Constitución, los hechos y las situaciones jurídicas existentes a la fecha de expedición de la sentencia, se sujetan a los criterios en ella establecidos y, en su caso, a los de la presente aclaración.

4. Declarar IMPROCEDENTES las solicitudes de aclaración formuladas en lo demás que contienen.

Al respecto, una nota de Diálogo con la Jurisprudencia resume la situación generada⁷⁹:

El CONAFU se encuentra impedido de emitir resoluciones autorizando el funcionamiento provisional o definitivo de una universidad o de una escuela de posgrado, o de emitir resoluciones autorizando la ampliación del ámbito de funcionamiento de una universidad, sea a través de la autorización de nuevas facultades, carreras o escuelas. No obstante, hasta que el Congreso cree a la nueva entidad encargada de denegar o autorizar el funcionamiento de universidades y de controlar constitucionalmente la calidad de la educación universitaria en el país, el CONAFU continuará ejerciendo, provisionalmente, las competencias de evaluación y control de las universidades que cuentan con autorización de funcionamiento provisional y de los proyectos presentados con el objeto de crear nuevas universidades.

El Alto Colegiado aclaró que la sentencia, lejos de permitir la incondicionada apertura de filiales universitarias, prohíbe que se continúen constituyendo filiales que no garanticen una educación universitaria orientada a la excelencia académica, profesional y ética. A tales efectos, ordenó que se adopten de inmediato las medidas destinadas a clausurar aquellas filiales universitarias en actividad que no cumplen con dicha finalidad constitucional.

⁷⁹ Enlace <http://www.dialogoconlajurisprudencia.com/noticias-const/VerDetNotRot.php?idnot=142>, del 11 de agosto de 2010. Revisado el día 18 de setiembre de 2012.



Respecto de esto último, el Tribunal precisó que su fallo no puede ser asumido como una simple exhortación, sino como un mandato dirigido al legislador (con respeto, pero, a su vez, con firmeza constitucional, aclaró) con el propósito de que se adopten en el más breve plazo posible, las medidas legislativas que permitan superar el estado de cosas inconstitucional detectado en la mencionada sentencia respecto a la educación superior universitaria.

Finalmente, se exhortó a las autoridades y medios de comunicación a analizar con detenimiento la parte resolutive de la sentencia a efectos de evitar el riesgo de que se continúen emitiendo informaciones alejadas de su texto y espíritu.



LA UNIVERSIDAD Y EL DOCENTE UNIVERSITARIO PERUANO. SU IMPORTANCIA EN EL PROCESO EDUCATIVO.

1. ¿Qué es la Universidad?

1.1. Concepto.

El DRAE nos proporciona dos acepciones del término que son pertinentes para nuestro análisis: (Del lat. *universitas*, -*ātis*). 1. f. Institución de enseñanza superior que comprende diversas facultades, y que confiere los grados académicos correspondientes. Según las épocas y países puede comprender colegios, institutos, departamentos, centros de investigación, escuelas profesionales, etc. 6. f. Instituto público de enseñanza donde se hacían los estudios mayores de ciencias y letras, y con autoridad para la colación de grados en las facultades correspondientes.

La Enciclopedia SALVAT señala sobre el surgimiento de las universidades: El término universidad equivalía, en la Edad Media, a corporación. En Europa, desde el S. XII, se aplicó a los consejos o villas y a las corporaciones de oficios de artesanos y mercaderes, En lo docente, era la corporación de los maestros y escolares (*Studium generale* o *Universitas magistrorum et scholarium*). El origen de las universidades debe buscarse en las escuelas monásticas y catedralicias. En algunas ciudades, como París, en el S. XII nació entre maestros y escolares una conciencia de clase, en pugna a veces con el obispo, que pretendía conservar el derecho exclusivo a conceder la *litentia docendi*. Así surgió la Universidad de París. Un movimiento parecido se producía en Bolonia, donde desde el S. XI florecían escuelas de derecho; en Colonia y Montpellier, donde existían estudios de medicina; en Toulouse, donde la crisis albigena suscitó estudios de Teología; en Oxford, Cambridge, etc.

La Universidad es una de las instituciones con más antigüedad y sin duda es la única que durante siglos ha perdurado a lo largo de la historia. Es en los principios de la Edad Media cuando el saber y la educación se encontraban relegados a las escuelas existentes en los monasterios y catedrales (Bolonia, París, Salerno, San Millán, Córdoba, etc.). Algunas de estas escuelas alcanzan el grado de *Studium Generale*, porque recibían alumnos de fuera de sus diócesis y concedían títulos que tenían validez fuera de ellas; contaban con estatutos y



privilegios otorgados, primero por el poder civil y posteriormente ampliados por el papado. De aquí surgieron las universidades.

El término *universitas* aludía a cualquier comunidad organizada con cualquier fin. Pero es a partir del siglo XII cuando los profesores empiezan a agruparse en defensa de la disciplina escolar, preocupados por la calidad de la enseñanza; del mismo modo, los alumnos comienzan a crear comunidades para protegerse del profesorado. Al ir evolucionando acaban naciendo las Universidades.

Las Universidades llegan a nuestro continente con los procesos desarrollados tras el descubrimiento de América, siendo la Real y Pontificia Universidad de Lima, fundada por la Real Cédula suscrita por el rey Carlos V el 12 de mayo de 1551 en Valladolid, tomando como referente en su creación y organización a la célebre Universidad de Salamanca. Siendo la Real y Pontificia Universidad de Lima, hoy Universidad Nacional Mayor de San Marcos, el modelo con el cual se fundaron las demás universidades en el Perú y en toda América, puede decirse que al final todas replican el modelo de Salamanca, de allí que ésta sea conocida como el *alma mater studiorum*.

La Universidad es la llamada a preservar el conocimiento y fomentar más investigación y desarrollo académico en la sociedad. De ella misma incluso surgen los profesionales que formaran a las siguientes generaciones, lo que hace mérito al papel de la educación dentro de la misma sociedad:

«Además de transmitir conocimientos, la educación es el vehículo clave para transmitir valores de una generación a otra. En las estrategias y leyes nacionales de educación esto puede expresarse claramente o bien quedar implícito. La educación basada en los derechos sólo es posible cuando todo el proceso educativo, que engloba tanto la enseñanza como el aprendizaje, está en consonancia con los fines y los medios establecidos en las normas de derechos humanos.

El paso de los estudiantes de la educación a la sociedad debe evaluarse con arreglo a criterios de derechos humanos, y los efectos de la educación se deberían determinar examinando su contribución al disfrute de todos los derechos humanos. Así pues, sistemas educativos que cuentan con muchos recursos pueden ser defectuosos si no logran poner fin a la transmisión entre generaciones del racismo o la xenofobia; la



educación basada en la segregación puede ser defectuosa por fomentar la desintegración social o los conflictos intercomunitarios. Hasta ahora no se ha hecho nada para evaluar los efectos de la educación en la situación de los derechos humanos, tomando como base el concepto de la indivisibilidad de estos derechos»⁸⁰.

Tenemos que tener presente que la universidad, como la misma sociedad, se transforma, y debe renovarse, pero siempre preservar su esencia. Esta cuestión siempre debe tenerse presente, pues conforme se ha sostenido:

«The most serious universities in the world have become convinced that the hard core of their purpose in society is tied to their educational mission, the pedagogical model they promote, and the values their professors transmit in the classroom. In these halls of learning, something is produced that can be compared metaphorically to magic. These are spaces of significant and pertinent learning, thanks to professors who stimulate interaction with students and who, during this same process, open all our minds to new questions and reflections so we may all grow not only in knowledge but in humanity.

It follows that the principal mission of universities is to educate our youth, that is, to form them through knowledge, technical abilities and rigorous analysis, but also with values, imagination, creativity, a sense of responsibility and a vocation for service to our country and the world in which they will live for the rest of their lives»⁸¹.

José Ortega y Gasset, el filósofo español más grande de todos los tiempos, ha resaltado cuál es el valor, importancia y misión de la Universidad, bajo el contexto de la sociedad occidental del siglo XX, y que aún el esquema es válido en el siglo XXI. Reflexiona sobre esto:

«La sociedad necesita buenos profesionales –jueces, médicos, ingenieros-, y por eso está ahí la Universidad con su enseñanza profesional. Pero necesita antes que eso, y más que eso, asegurar la capacidad en otro género de profesión: la de mandar. En toda

⁸⁰ TOMASEVSKI, Katarina: *Los derechos económicos, sociales y culturales: El derecho a la educación. Informe presentado por la Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, NN.UU., ECOSOC, Comisión de Derechos Humanos, 2004, p. 25.

⁸¹ PORTOCARRERO, Felipe: “Higher Education: Peru and Beyond An Uncertain Future”, en *ReVista - Harvard Review of Latin America*, Fall 2012, Volume XII no. 1, p. 10.



sociedad manda alguien- grupo, o clase, pocos o mucho. Y por mandar no entiendo tanto el ejercicio jurídico de una autoridad como la presión e influjo difusos sobre el cuerpo social. Hoy mandan en las sociedades europeas las clases burguesas, la mayoría de cuyos individuos es profesional. Importa, pues, mucho a aquéllas que estos profesionales, aparte de su especial profesión, sean capaces de vivir e influir vitalmente según la altura de los tiempos. Por eso es ineludible crear de nuevo en la Universidad la enseñanza de la cultura o sistema de las ideas vivas que el tiempo posee. Esa es la tarea universitaria radical. Eso tiene que ser, antes y más que ninguna otra cosa, la Universidad»⁸².

1.2. Financiamiento de las universidades.

La manera bajo la cual las universidades se agencian de recursos a fin de solventar sus actividades, han sido esquematizadas bajo 4 modelos, vigentes el día de hoy y de aplicación en todo el mundo. De forma resumida, podemos referir que las formas de financiamiento son las siguientes⁸³:

«Un primer modelo que corresponde al de los países escandinavos (Finlandia, Suecia), garantiza no sólo el carácter universal del acceso a esta etapa del sistema educativo mediante matrículas muy reducidas y financiadas con fondos públicos, sino que además implica igualmente porcentajes muy elevados de estudiantes que reciben becas o préstamos públicos.

En el segundo modelo (Estados Unidos), son los estudiantes quienes asumen en gran medida la financiación de la educación mediante altas tasas de matrícula (5.943\$), pero hay un elevado porcentaje de alumnos becados o que reciben préstamos públicos (75%).

El tercer modelo pertenece a Japón, cuya financiación de la Educación universitaria recae casi exclusivamente en los alumnos, con altas tasas de matrícula (4.432\$), y además la proporción de éstos que recibe becas o préstamos públicos es muy reducida (28% Japón).

⁸² ORTEGA Y GASSET, José: “Misión de la Universidad”, en *Obras Completas*, Tomo IV (1929-1933), 5ª ed., Revista de Occidente, Madrid, 1962, p. 323.

⁸³ ESPAÑA: MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2010. Informe Español*, Madrid, 2010, p. 30.



El cuarto modelo de financiación de la educación universitaria es propio de algunos países europeos, particularmente los mediterráneos (Italia, España): el porcentaje de alumnos que recibe becas y préstamos públicos no es muy elevado, si bien las tasas de matrícula en la universidad son ciertamente moderadas en comparación con el resto de países (1.195\$ en Italia). En estos casos, la financiación pública de la matrícula tiende a garantizar el carácter universal del acceso a esta etapa del sistema educativo».

En nuestro país, podríamos decir que hay una coexistencia de modelos, pues por el lado del sector público, existen universidades gratuitas, pero se permiten la existencia de universidades privadas, con regímenes económicos y administrativos que gozan de autonomía, lo cual les faculta a que ellas dispongan el monto a cobrar por las pensiones, el otorgamiento de becas, posibilidad de fijar escalas de pago, entre otros aspectos vinculados.

1.3. La Universidad en el Perú.

La presencia de las universidades en el Perú, nos remota a sus antecedentes en el Virreinato. En las primeras décadas posteriores a la invasión española comienza a organizarse la vida educativa de los dominios del reino en Ultramar, a imagen y semejanza que en la Metrópoli, pero que de por sí demandaban una fuerte inversión, pues existía la necesidad de formar teólogos y sacerdotes para que asuman la evangelización y de igual forma se requerían urgentemente hombres de leyes, profesionales liberales y demás doctos preparados para satisfacer las necesidades propias de entonces.

Los inicios de la Universidad peruana se encuentra indeliblemente en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y a su impulsor, pues gracias a las gestiones de Fray Tomás de San Martín, el 12 de mayo de 1551, se expidió la Real Cédula que creaba la primera universidad de América, vale decir la Real y Pontificia Universidad de la ciudad de los Reyes o de Lima, que empezaría a funcionar en 1593 en el Convento de Santo Domingo, donde aún hoy está presente el Salón Capitular, testigo de la fundación y las primeras cátedras, siendo su primer Rector Fray Juan Bautista de la Rosa.

La Universidad fue recibiendo pocos miembros de otras congregaciones religiosas, clérigos y laicos, lo que dio lugar a que los dominicos perdieran el predominio. Este hecho fue favorecido más aun por el virrey Francisco de Toledo, quien autoriza en 1571 la elección de



un rector laico; el doctor Pedro Fernández de Valenzuela. Producida esta primera reforma universitaria, la Universidad abandonó el claustro de Santo Domingo y se instaló en San Marcelo, lugar en que por sorteo, adoptó el nombre de “San Marcos”. Diez años más tarde, el mismo virrey Toledo autorizó que los clérigos y laicos pudieran ser elegidos rectores; y en forma alternada, ambos sectores la gobernaron durante la Colonia.

La Universidad de “San Marcos” inicia sus labores con las facultades de Teología y de Artes, creándose luego las de Cánones de Leyes y Medicina. En lo académico adoptó por las normas que regían en España, es decir inició sus funciones enseñando Filosofía como base para cualquier carrera profesional.

Continuaría la apertura de centros de altos estudios. Así, mediante la Bula del papa Gregorio XV, del 8 de agosto de 1621, y Real Cédula de su majestad Felipe IV, de 2 de febrero de 1622, se creó en el Cusco la Universidad de San Ignacio, la misma que sucumbió tras decretarse la expulsión de los jesuitas en 1767. Para el 3 de julio de 1677, se creó la Universidad San Cristóbal de Huamanga, institución que recibió su respectiva Real Cédula de Carlos II, el 31 de diciembre de 1680, y la Bula Papal de Inocencio XI del 20 de diciembre de 1682. Después de una serie de dificultades de carácter económico y de la oposición de la Universidad de San Marcos, se resuelve su funcionamiento. La Universidad de Huamanga funcionó a partir de 1704, siendo su primer rector el obispo don Diego Ladrón de Guevara. Finalmente, a través de la Real Cédula de Carlos II del 1 de junio de 1692, se fundó en el Cusco la Universidad de San Antonio Abad.

Tenemos entonces que San Marcos, San Cristóbal y San Antonio fueron los centros universitarios existentes en el Virreinato del Perú, trascendiendo a este, pues funcionan hasta la fecha.

En los albores de la independencia, a principios del siglo XIX, la Universidad recibió la influencia de la obra de Unanue; en consecuencia, se institucionalizaban las cátedras de Prima Matemática, en 1803; en 1808, la Clínica Externa; en 1809, la Práctica Médica; y en 1815, la Psicología, que hasta entonces había venido funcionando como una rama de la Filosofía.



Durante el periodo republicano, se tiene la presencia de las universidades de San Marcos, San Cristóbal de Huamanga, San Antonio Abad del Cusco, y Santo Tomás y Santa Rosa de Trujillo, a las que se aunaría la Universidad de San Agustín de Arequipa. Sin embargo, la formación que se daba en estas instituciones, aún conservaban los valores y prestancias de la época virreinal; este hecho permitiría a los Colegios Mayores, como San Fernando y San Carlos, desarrollar una mayor actividad pedagógica y científica.

Es en la etapa republicana donde la universidad fue considerada como una institución única dentro de una política centralista y absorbente. La Universidad de San Marcos obtuvo la potestad de controlar a las otras e incluso resolver sobre la creación de nuevas universidades.

Durante el gobierno del Mariscal Ramón Castilla (1797 – 1867), se da un notable impulso a la educación, reglamentando a la misma y considerando a la educación superior o universitaria como especial. Esta educación estaba a cargo de las universidades e institutos como el Instituto Militar, el Instituto de Ingenieros, la Escuela Náutica, la Escuela de Pintura y Dibujo, la Escuela de Minería y la Escuela de Agricultura.

La educación superior ya no sólo fue privilegio de las universidades, sino también de las escuelas e institutos mencionados. San Marcos siguió siendo la universidad de mayor jerarquía con relación a las demás existentes. En el ámbito de cada una de ellas se estableció una Junta Universitaria como órgano de gobierno presidida por el Rector e integrada por los Decanos y un docente principal elegido por cada facultad.

Para el año de 1872 se dio el ascenso político del Partido Civil, con Manuel Pardo. En agosto de dicho año se organizó el Ministerio de Instrucción, Culto, Justicia y Beneficencia. Se continuó manteniendo la división tripartita de la educación en tres niveles: primaria, media y superior. Se propugnó que sólo quienes aspiraban a seguir una formación profesional debían tener plena conciencia de sus deberes y derechos.

En cuanto a la educación superior, se siguió manteniendo a San Marcos como única Universidad Mayor, capaz de elegir a sus propias autoridades, mientras que las universidades del Cusco y Arequipa (consideradas menores) eran designadas por el Consejo Superior de Instrucción. Las de Huamanga, Trujillo y Puno fueron clausuradas debido a la profunda crisis



por la que atravesaba el país como consecuencia de la mala política económica. Se mantuvo el criterio centralista, absorbente y discriminatorio.

Se reglamentó la marcha de los Institutos Especiales de Instrucción Superior. De entre ellos el funcionamiento de las Escuelas Superior de Agricultura y de Ingenieros Civiles y de Minas, éstas dependientes del ministerio del ramo. La Universidad de San Marcos cobijó a la Escuela de Ingenieros que contaba con docentes polacos encabezados por Eduardo de Habich (1835 – 1909), creándose también en la Universidad la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.

Ingresando al siglo XX, se hablaba sobre enseñanza superior libre en la universidad peruana, pero bajo el control del Consejo Superior de Instrucción. Los docentes debían ser nombrados por períodos de cinco años. Se reconocieron las Facultades de Jurisprudencia, Ciencias e Historia, Filosofía y Letras (en todas las universidades) y Teología, Medicina, y Ciencias Políticas y Administrativas (en San Marcos).

La actitud de la “generación del novecientos” se hizo presente a través de la crítica que en 1907 formulara José de Riva Agüero a la Universidad tradicional. La acusaba de ser una fábrica deficiente de profesionales y burócratas.

Años después, sobre la base del Centro Universitario se formó la Federación de Estudiantes, cuya primera directiva, elegida el 3 de julio de 1917, estuvo presidida por Fortunato Quesada e integrada por los delegados del Cusco y Trujillo, que eran José Orihuela y Víctor Raúl Haya de la Torre, respectivamente. En este periodo histórico se dio inicio a impulsar e incrementar los conocimientos científicos y las tendencias literarias modernas.

Ese mismo año se fundó la Universidad Católica del Perú por gestiones del padre Jorge Dintilhac (1878 – 1947), quien sería después su primer rector. Con la fundación de esta institución se inició en el país la enseñanza universitaria particular. Son tiempos en que la discusión política empezaba a desarrollarse por cierta fuerza dentro de los claustros universitarios.

Durante el Oncenio de Leguía se repuso la Ley Orgánica de 1920 y se nombró una comisión de Reforma Universitaria en octubre de 1930, dictando Sánchez Cerro un Estatuto



Provisorio el 2 de febrero de 1931. Este estatuto reconocía el cogobierno a través de delegados estudiantiles de cada facultad y escuela ante el Consejo Universitario, uno de los mayores objetivos consagrados por la Reforma de Córdoba, en Argentina, en 1919..

En estas circunstancias, el 20 de marzo de 1930, José Antonio Encinas, asumió el rectorado de San Marcos al derrotar en la elección a Víctor Andrés Belaunde. El pensamiento reformista penetró plenamente en San Marcos. La Universidad empezó a trabajar como una verdadera comunidad de docente y discentes, la vida académica y cultural se desarrolló enormemente.

Pero como un desenvolvimiento de la Universidad de este tipo no convenía a los intereses políticos existentes, San Marcos fue clausurada y su rector deportado.

De 1932 a 1935 San Marcos cumplió únicamente labor administrativa. Se reabrió casi paralelamente con la dación el Estatuto Universitario, promulgado por el presidente Oscar R. Benavides.

La Ley de 1941 mantuvo el carácter de Universidad Mayor a San Marcos y quitó el calificativo de Menores a las demás. Siguió funcionando en San Marcos cinco facultades: Derecho, Medicina, Letras y Pedagogía (co-facultad), Ciencias y Ciencias Económicas. En el estatuto Universitario de 1946, se define a la Universidad como una asociación de maestros, alumnos y graduados que debían estudiar, investigar y propagar el conocimiento humano para el desarrollo de la comunidad en general.

La Universidad queda conformada por: la Escuela Preparatoria; el Colegio Universitario; las Facultades formadoras de profesionales; la Escuela de Altos Estudios encargada de Investigación científico; y los institutos especializados, dependientes de la Escuela anterior. A partir de 1946 surgieron las Facultades de Educación, así como la de Odontología, Medicina Veterinaria, Química y Farmacia y Bioquímica.

Mediante la Ley Universitaria – Ley N° 13417, del 8 de abril de 1960, se creó el Consejo Interuniversitario como el organismo encargado de realizar tareas de coordinación, aparte de declarar la necesidad urgente de la edificación de ciudades universitarias. Esta ley tuvo un claro sentido democrático, el mismo que permitió un buen desarrollo universitario: La



década del 60 y algunos años anteriores fueron testigos de la creación de nuevas universidades y el desarrollo de la Universidad Comunal del Centro. De 7 universidades en 1960 llegamos a tener 33 en 1968. Se había generado una inusitada proliferación de universidades y escuelas normales. Por otro lado se avanzó definitivamente en la profesionalización del docente universitario al establecerse niveles dentro de la docencia (carrera docente) y tipos diferentes (docentes a tiempo parcial, a tiempo completo y a dedicación exclusiva).

La Ley Universitaria de 1960 fue modificada por el Decreto Ley N° 17437 del 18 de febrero de 1969. Este nuevo dispositivo crea el sistema de la Universidad Peruana, propugna la autonomía del sistema, preconizó el carácter nacional y científico que debe tener la institución universitaria y además creó un organismo de control, asesoría y coordinación: el Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP) en lugar del antiguo Consejo Interuniversitario; y en el ámbito regional, los Consejos Regionales Universitarios.

Se reemplazaron las facultades por los Programas Académicos y se crearon los Departamentos Académicos, se eliminó el cogobierno estudiantil, se establecieron tres niveles de estudios: general, especializado y de perfeccionamiento, reconociéndose oficialmente 22 universidades nacionales y 12 particulares.

1.4. Reflexiones sobre la Universidad peruana.

La cuestión universitaria, ha sido siempre un motivo de honda preocupación en los más ilustres intelectuales peruanos, muchos de ellos ejercieron como docentes, llegando incluso hasta el rectorado, que es el cargo más alto en las Universidades.

Las reflexiones hechas en el siglo XX son las que vamos a revisar con cuidado, por cuanto el siglo que pasó fue testigo de profundas transformaciones para la Universidad peruana, la cual recién podía modernizarse, rompiendo con el esquema tradicional de la herencia colonial y estableciendo cambios en sintonía con el movimiento estudiantil y la Reforma de Córdoba de 1919, así como el establecimiento de una política bajo los postulados del Estado de Bienestar Europeo, donde las cuestiones relativas a los derechos económicos y sociales y dentro de estos, el derecho a la educación universitaria, ocuparon un espacio de interés dentro del debate político y social.



Don Manuel Vicente Villarán (1873 – 1958), quien fuera rector de San Marcos, difundió públicamente sus reflexiones sobre lo que debería ser la misión de la Universidad: “nuestra Universidad debe fomentar la unión entre los hombres para formar la patria, la unión de las patrias para constituir la verdadera humanidad. Y, guardando las debidas proporciones en el ideal, tócale promover, ante todo, la unión de las patrias latino-americanas, unión que constituye el programa de vuestros esfuerzos.”⁸⁴.

Por su parte, Víctor Andrés Belaunde (1883 – 1966), hizo un esbozo de los principales problemas que aquejaban a la universidad de su tiempo:

«1º, vinculación de la Universidad a la vida nacional; 2º, separación de la Universidad de toda actividad política personalista; 3º, formación de un profesorado universitario de verdadera preparación científica y de intensa vocación profesional; 4º, introducción de nuevos métodos y del moderno equipo o material; 5º, intervención de los ex alumnos y de los estudiantes en el gobierno y en la vida corporativa de la institución; 6º, adaptación a nuestro claustro de las llamadas actividades estudiantiles que tanto realzan las universidades extranjeras, principalmente americanas, en el orden intelectual, artístico, social y deportivo; 7º, establecimiento de los dormitorios, restaurantes y clubes universitario; y 8º irradiación de la cultura universitaria a las masas populares»⁸⁵.

Estos problemas fueron expresados por el autor a mediados de 1931. Cabe preguntarse, 92 años después ¿cuánto hemos avanzando en superar dichos problemas? Pero lo más importante ¿qué nos ha impedido de progresar adecuadamente?

Continuando sobre las propuestas sobre lo que representa la Universidad y sus problemas, José Carlos Mariátegui (1894 – 1930) apunta sobre la crisis de la Universidad en los finales del Oncenio:

«Otra vez, la juventud grita contra los malos métodos, contra los malos profesores. Pero esos malos maestros podrían ser sustituidos. Esos malos métodos podrían ser

⁸⁴ VILLARÁN Y GODOY, Manuel Vicente: *Op. Cit.*, p. 387.

⁸⁵ BELAUNDE DIEZ CANSECO, Víctor Andrés: *La Realidad Nacional*, Orbis Ventures, Lima, 2005, p. 161.



mejorados. No cesaría, por esto, la crisis universitaria. La crisis es estructural, espiritual, ideológica. La crisis no se reduce a que existen maestros malos. Consiste, principalmente, en que faltan verdaderos maestros. Hay en la Universidad algunos catedráticos estimables, que dictan sagaz y cumplidamente sus cursos. Pero no hay un solo ejemplar de maestro de la juventud. No hay un solo tipo de conductor. No hay una sola voz profética, directriz, de leader y de apóstol. Un maestro, uno no más, bastaría para salvar a la Universidad de San Marcos, para purificar y renovar su ambiente enrarecido, morboso e infecundo. Las bíblicas ciudades pecadoras se perdieron por carencia de cinco hombres justos. La Universidad de San Marcos se pierde por carencia de un maestro»⁸⁶.

Concordamos plenamente con Mariátegui, cuando reflexiona sobre la transformación que obliga a la Universidad y que puede tenerse en cuenta aún a pesar de haber pasado cerca de 100 años “en un pueblo que cumple conscientemente su proceso histórico, la reorganización de la enseñanza tiene que estar dirigida por sus propios hombres. La intervención de especialistas extranjeros no puede rebasar los límites de una colaboración”⁸⁷.

Serían los más preclaros miembros de la Generación del Centenario, los que mantendrían viva la preocupación permanente que debe existir en la sociedad y la intelectualidad misma sobre el destino y misión de la Universidad. Suscribe sobre el particular el ilustre sanmarquino Raúl Porras: “La tarea de la Universidad es la de recoger todas las palpitaciones de la vida nacional y las diversas contribuciones autóctonas e importadas que enriquecen nuestra cultura, con afán de unidad y de síntesis.”⁸⁸.

Por su parte, Jorge Basadre, manifiesta acertadamente, sobre el papel de los universitarios:

«Los casos más corrientes, más numerosos y más fáciles de jóvenes que pueblan los claustros universitarios son los de quienes van en pos de un título o un grado, para luego buscar la riqueza o, por lo menos, la tranquilidad económica mediante el trabajo

⁸⁶ MARIÁTEGUI, José Carlos: *Temas de educación*, 10ª ed., Biblioteca Amauta, Lima, 1986, pp. 104-105.

⁸⁷ MARIÁTEGUI, José Carlos: *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, 67ª ed., Biblioteca Amauta, Lima, 1999, p. 119.

⁸⁸ PORRAS BARRENECHEA, Raúl: *San Marcos y la Cultura Peruana. Mito, tradición e Historia del Perú*, Fondo Editorial de la UNMSM, Lima, 2010, p. 21.



profesional. Simultáneamente, casi en forma insensible, la universidad puede realizar sobre ellos la función de conservar y de transmitir la cultura y la función formativa de su conciencia social. (Esto último, en parte, ya que al respecto ejerce una influencia determinante el medio dentro del que viven esos jóvenes).

Pero hay además, al lado de esa gran corriente de las promociones que aparecen, avanzan y salen, el grupo muy selecto de los investigadores, de los nuevos hombres de ciencia, de los futuros maestros en la misma universidad. Preciso es seleccionarlos, descubrirlos, alentarlos, ayudarlos, protegerlos, utilizarlos. Una universidad que no investiga o investiga poco (y para investigar se necesita cooperación constante y siempre renovada de estudiantes maduros y preparados) evade una función esencial. Cada año es preciso que se haga el recuento de lo que contribuyó la universidad, sea en el campo humanista, sea en el pedagógico, sea en el de las ciencias puras, o en el de las ciencias aplicadas, o en el de las ciencias económicas, o en el de las ciencias médicas, o en el de las ciencias jurídicas, políticas y sociales. ¿Qué hizo la universidad en cada una de esas áreas del saber y de la cultura? No los individuos por acción aislada, o heroica, o feliz, sino la universidad como asociación de profesores y de alumnos en cumplimiento de un programa institucional»⁸⁹.

1.5. La Universidad peruana en el siglo XXI.

Conforme a lo informado por la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) en el *Tips de Universidades 2011*, la primera década del siglo XXI en el Perú, en el ámbito de las universidades, muestra el siguiente panorama:

- Existen 129 universidades a nivel nacional, de estas, 78 son privadas, 50 son públicas y 1 es municipal.
- Son 7 universidades públicas en las que se presentan conflictos en el gobierno, mientras que solo 1 de las particulares atraviesa por estas dificultades.
- La década más fecunda para la creación de universidades, ha sido la primera del siglo XXI, creándose en total 48 universidades, 12 públicas y 36 privadas.

⁸⁹ YEPES DEL CASTILLO, Ernesto: *Memoria y destino del Perú. Jorge Basadre: Textos esenciales*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2003, p. 334.



Por otro lado, en el *Tips; Información estadística Año 2008*, publicado en 2011, la ANR proporciona los siguientes datos sobre los estudiantes y las carreras:

- Sumaron 482 257 postulantes a universidades en dicho año, de este universo, 277 974 se presentaban a universidades públicas, mientras que el resto se presentaba a universidades privadas.
- Las carreras con más demanda por parte de los postulantes corresponden a Administración, Contabilidad, Medicina Humana, Derecho e Ingeniería Civil. De este grupo solo los que postulan a Derecho lo hacen más a las universidades privadas, en el resto, aspiran más a las universidades públicas.
- El total de ingresantes a nivel nacional sumó 216 893, ingresando 158 911 a universidades privadas, mientras que 57 982 lo hicieron a las universidades públicas.
- Las carreras con mayor número de ingresantes fueron Administración, Contabilidad, Derecho, Ingeniería de Sistemas e Ingeniería Civil. En todos los casos, la mayor cantidad de ingresantes fueron a universidades privadas, llegando incluso a extremos en la carrera de Derecho, por 1 ingresante a la carrera en la universidad pública, 10 ingresan a estudiarla en una universidad privada.
- El total de graduados ascendió a 76 384, siendo 43 779 de universidades públicas y 32 605 de universidades privadas.
- Las carreras con mayor cantidad de graduados en su haber son: Educación Secundaria, Contabilidad, Derecho, Administración y Enfermería.
- Finalmente, en lo concerniente a los titulados, fueron 55 844; 32 259 correspondieron a las universidades públicas. Las carreras con más titulados fueron Educación Secundaria, Contabilidad, Derecho, Enfermería y Administración.

Podemos afirmar entonces, la enorme y trascendental importancia que aún tiene la universidad pública en nuestro país. De allí que sea indispensable seguir estudiándola para promover mejoras que repercutan positivamente en la ciencias, la economía y la educación a nivel nacional.

A propósito de la universidad pública, que como hemos afirmado, cuenta con recursos propios y los asignados por el gobierno central, a través de datos obtenidos de la Contraloría



General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, en los últimos cinco años, el presupuesto de las universidades públicas ha evolucionado de la siguiente forma:

Cuadro N° 02

Años	Presupuesto Nacional (S/.)	Presupuesto Universidades (S/.)	Porcentaje del Presupuesto (%)
2008	71 049 786 794	2 401 735 000	3.38
2009	72 355 497 884	2 820 717 000	3.89
2010	81 857 278 697	2 844 153 000	3.47
2011	88 460 619 913	3 378 000 000	3.81
2012	95 534 635 146	3 797 000 000	3.97

Este presupuesto es financiado a través de cuatro fuentes: Recursos Ordinarios, Recursos Directamente Recaudados, Donaciones y Transferencias y Recursos Determinados (Canon).

Según se aprecia de algunos reportes, tenemos la paradoja de que la Universidad pública se queja por los exiguos recursos que les transfieren, pero al final de cada año son muy pocas las que ejecutan todo el presupuesto asignado, siendo la causa de este problema la poca predisposición para la elaboración de proyectos de inversión que justifiquen los recursos que se le asignan.

Si bien sostenemos que la educación deben ser gratuita en las universidades públicas, y ésta debe contar con los recursos necesarios para brindar una educación de calidad a quienes por su méritos obtengan una vacante, ello no quita que hay un agudo problema de gestión en las universidades públicas, quienes tienen falencias administrativas que finalmente perjudica a sus estudiantes.

Una infografía elaborada por la organización Universidad Coherente en el año 2011 demuestra contundentemente las controversias en lo que corresponde al presupuesto por estudiante de la universidad pública en nuestro país, arrojando los siguientes resultados:



- La universidad con mayor inversión anual por estudiante es la Universidad Nacional de Moquegua, con S/. 139,172.00. La universidad con menor presupuesto por estudiante es la Universidad José Faustino Sánchez Carrión, con S/. 4, 557.00.
- La Universidad Nacional de San Marcos, la universidad pública con más estudiantes en el país, tiene un presupuesto anual por estudiante de S/. 12, 241.00; mientras que la universidad con el menor alumnado a nivel nacional es la ya mencionada Universidad Nacional de Moquegua.

Podría decirse que la universidad pública en el Perú cuenta con recursos, a pesar que los mismos siempre han sido calificados de insuficientes. Es importante verificar si eso es plenamente cierto o si a lo mejor se presenta una mala distribución de los mismos. Basándose en que la universidad no cuenta con suficientes recursos, es que varios críticos de la gratuidad se han amparado para solicitar la eliminación de la misma. Un vez más, reafirmamos nuestra postura que no puede retrocederse en la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas, pero tampoco los estudiantes están libres de ser separados si no rinden lo suficiente como para que justifique su permanencia en ellas.

2. Situación del docente universitario:

2.1. Formación profesional.

Denominado también catedrático, pero preferimos el término moderno de profesor universitario, éste debe contar con una formación que le permite ajustarse a los lineamientos que prevé la Ley Universitaria, la cual señala:

- a. El catedrático debe ser un profesional, con gran solvencia académica y moral, lo cual le permita enfrentar los retos que surgen en la formación de nuevos profesionales y que favorezca a la posición de autoridad que representa frente al alumnado.
- b. La tolerancia, respeto y disciplina deben guiar su labor, generando el debate alturado y evitando temores o inhibiciones propios de tiempos anteriores, donde el catedrático tenía una posición vertical, paternalista y dogmática. Asimismo, la estabilidad psicológica, emocional y ecuanimidad que eviten conductas inapropiadas.
- c. Fecundo amor por el estudio. No limitarse a ser un sabio que concentre todas las respuestas, por cuanto eso también constituye una actitud paternalista, sino a ser un



amante de la sabiduría, así, predicando con el ejemplo podrá infundir en sus estudiantes la misma actitud, lo cual incentiva a que constantemente se actualice y renueve sus conocimientos.

d. Interés por los problemas del país y comprometerse con la búsqueda de soluciones de los mismos, en ese sentido, el profesor universitario no puede ser ajeno a la política, debe asumir una posición, pero así también debe contar con el debido juicio, evitando caer en partidismos que devengan en cismas u afrentas. Teniendo una participación política el profesor estará cumpliendo un rol esencial en la formación ciudadana, pues por más profesional que uno sea, no puede ser ajeno a la ley ni a la realidad del país.

Ahora bien, cabe la pregunta ¿qué se requiere para que los profesores universitarios se comporten bajo estas características? A primera vista todo puede reducirse a la educación propia que recibió el profesor universitario, la capacitación que recibió para ser profesor de Universidad. Sin embargo, siendo realistas, sabemos que la mayoría de profesores universitarios no son pedagogos de carrera, son profesionales dentro de las especialidades que imparten las facultades donde enseñan y donde muchas veces no alcanza el tiempo para realizar un curso o formación docente lo cual le ayude en contar con una actitud basada en la libertad de pensamiento y amor por el estudio. Legalmente, la única exigencia para acceder a la plaza de profesor universitario en la Universidad Pública, es ser profesional y contar con experiencia, obteniéndose la plaza mediante concurso, pudiendo ser contratado bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios o acceder al régimen ordinario como nombrado. Últimamente, dentro de los requisitos se está añadiendo el contar con el grado de Magíster o de Doctor.

No negamos la importancia de la educación recibida por quien ahora es profesor universitario, educación que es vital y debe ser permanente; sin embargo, juegan un papel muy importante además las condiciones económicas del profesor universitario, que se le brinden los recursos materiales necesarios para desempeñar su actividad por la natural relevancia que reviste en la formación de los profesionales que contribuirán al desarrollo del país, por lo que se debe ser óptimos en todo el proceso. A su vez, para que el profesor logre el mejor de los resultados en su papel, debe contar con el marco jurídico normativo adecuado, lo cual es plena responsabilidad del Estado y la misma Universidad (por contar con autonomía académica, normativa y administrativa).



2.2. Realidad del docente universitario peruano.

Según el II Censo Nacional Universitario 2010 (II CENAUN 2010) podemos apreciar que del universo de docentes universitarios a nivel nacional, conformado por los docentes de universidades públicas y privadas, que el 34,7% son docentes ordinarios, 58,3% son docentes contratados y el 0,6% son docentes extraordinarios. En este sentido es interesante señalar que los docentes de la universidad privada, apenas tienen la condición de ordinarios el 12,6%, cifra significativamente menor al 73,4% de sus pares de las universidades públicas; el docente contratado en las privadas (79,7%) es mayor respecto a las públicas (20,6%) y en cuanto a los docentes extraordinarios son pocos (0,8% y 0,3%, respectivamente).

Además, respecto de las investigaciones, el II CENAUN 2010 ha arrojado que menos de la mitad de docentes han realizado investigaciones (42,8%) en los dos últimos años. De estos docentes la mayor parte (el 61,7%) ha realizado sólo una investigación, el 26,0% han realizado dos investigaciones y el 12,3% tres investigaciones. Los docentes de las universidades públicas desarrollan más investigaciones que sus pares de las universidades privadas (62,5% y 31,5%, respectivamente); la tendencia del número de investigaciones que realizan los docentes es similar en las universidades públicas como privadas.

Dentro de la Ley Universitaria, lo que corresponde de esta norma al trabajo de los docentes universitarios, lo encontramos contemplado en el Capítulo V: De los profesores, artículo 43 al 54.

Inicia este capítulo resaltando las cualidades con las que debe contar la docencia universitaria, a saber: la investigación, la enseñanza, la capacitación permanente y la producción intelectual. Estas categorías son las que distinguen a la Universidad de cualquier otro centro de formación, por cuanto la investigación y producción intelectual se logran gracias a los proyectos de investigación que se montan y coordinan en las diferentes unidades.

Sobre la admisión del profesor universitario, como ordinario o también llamado nombrado (un empleado de la Universidad), ésta se hace por concurso público de méritos y prueba de capacidad docente o por oposición, sin embargo, ésta última modalidad que implicaba la votación sobre el candidato a catedrático prácticamente no se usa, primando la evaluación curricular, clase modelo y entrevista personal, calificado por una comisión y con



auditorio sin voz ni voto. Así también se desarrolla el escalafón del profesor universitario; el cual, para poder explicarlo de la manera más didáctica posible nos valdremos de un cuadro de nuestra propia elaboración, en donde sistematizaremos las categorías docentes, ordinarios y contratados, que son contempladas por la ley, y para que signifiquen las categorías especiales u extraordinarias que suelen presentarse, nos valdremos de las definiciones contenidas en el Estatuto de la Universidad de San Marcos, de esta forma no tendremos mayores dudas sobre como catalogar a un docente y las relaciones que se generan para con la universidad.

Cuadro N° 03

PROFESORES UNIVERSITARIOS	
ORDINARIOS: Es la carrera docente del profesor universitario, con los beneficios de ley por ser un servidor público. Se escala por promoción docente en virtud de sus aportes y años de servicio. Pueden ser ratificados, promovidos o separados de la docencia por el Consejo Universitario previo el proceso de evaluación. Se debe contar con título profesional para ejercer la cátedra cuanto menos.	Principal.- Nombrados por 7 años, se requiere haber desempeñado cinco años de labor docente con la categoría de Profesor Asociado, tener el grado de Maestro o Doctor y haber realizado trabajos de investigación de acuerdo con su especialidad.
	Asociado.- Nombrado por 5 años, se requiere haber desempeñado tres años de docencia con la categoría de Profesor Auxiliar.
EXTRAORDINARIOS: Son aquellos de excepcional experiencia en su ámbito profesional y de una reconocida trayectoria en la enseñanza, la investigación, la proyección social y la producción científica, cultural y tecnológica.	Auxiliar.- Es la primera escala dentro de los profesores ordinarios, es nombrado por 3 años y se ingresa a esta por concurso público de méritos y prueba de capacidad docente o por oposición, y de acuerdo a las pautas que establezca al respecto el Estatuto de cada Universidad.
	Eméritos.- Profesores principales, jubilados o cesantes de la Universidad a quienes en atención a los eminentes servicios prestados, el Consejo Universitario les confiere ese título. La condición de Profesor Emérito tiene carácter vitalicio. Si el Estatuto lo contempla puede participar en la docencia u investigación.
	Honorarios.- Docentes nacionales o extranjeros que, sin haber pertenecido a la Universidad, se hacen merecedores a esta distinción por sus relevantes méritos académicos, reconocida producción científica, tecnológica y/o cultural de proyección nacional o internacional. Esta distinción es conferida según el Estatuto.



	Investigadores Extraordinarios.- Abogados exclusivamente a la creación y producción intelectual, debiendo efectuar una labor docente de divulgación de los resultados de su investigación. Es designado en razón de su excelencia académica y está sujeto al régimen especial que la Universidad determine en cada caso. Puede o no haber sido Profesor Ordinario y encontrarse o no en la condición de cesante o jubilado.
	Visitantes.- Docentes que pertenecen a otras universidades, sean nacionales o extranjeras, pero se incorporan temporalmente al cuerpo docente de la Universidad, por su excelente labor profesional, científica y/o humanista, a propuesta del Consejo de Facultad respectivo y de acuerdo a los convenios inter-universitarios establecidos.
CONTRATADOS: Son los que prestan servicios a plazos determinados y en las condiciones que fija en respectivo contrato. Los son por el plazo máximo de tres años. Al término de este plazo tienen derecho de concursar, para los efectos de su admisión a la carrera docente, en condición de Profesores Ordinarios.	

Cabe indicarse también que los profesores ordinarios, según su régimen dedicación a la universidad, que puede entenderse como horas de trabajo que prestan, se categorizan de la siguiente manera:

- Profesor Regular (tiempo completo): Cuando dedican su tiempo y actividad a las tareas académicas de la docencia universitaria.
- Con dedicación exclusiva: Cuando el Profesor Regular tiene como única actividad ordinaria remunerada la que presta a la Universidad.
- Por tiempo parcial: Cuando dedica a las tareas académicas tiempo menor que el de la jornada legal de trabajo.

También se establecen los deberes de los profesores universitarios, deberes que responden a asegurar el desempeño básico que debe tener cualquier catedrático; entre los que destacan:

- Ejercer la cátedra con libertad de pensamiento, respetando las posiciones discrepantes.
- Respetar el Estatuto de la Universidad y sus reglamentos
- Cumplir cabalmente y bajo responsabilidad las actividades de su cargo.



- Perfeccionar continua y progresivamente sus conocimientos y capacidad docente y realizar labor intelectual creativa, la cual se evidencia en la investigación.
- Guardar la conducta digna que involucra su labor.
- Ejercer sus funciones en la Universidad libre de toda actividad política partidaria.

Dentro de los derechos que le asisten a los profesores universitarios, la ley establece los siguientes, claro que al revisar puede entenderse que estos derechos se dirigen propiamente a los profesores ordinarios. Así tenemos:

- La Promoción en la carrera docente.
- La participación en el gobierno de la Universidad.
- La libre asociación conforme a la Constitución y la ley para fines relacionados con los de la Universidad.
- El goce, por una sola vez, de un año sabático con fines de investigación o de preparación de publicaciones aprobadas expresamente una y otras por la Universidad.
- El reconocimiento de cuatro años adicionales de abono al tiempo de servicios por concepto de formación académica o profesional, siempre que en ellos no se haya desempeñado cargo o función pública.
- Las vacaciones pagadas de sesenta (60) días al año, sin perjuicio de atender trabajos preparatorios o de una rutina universitaria de modo que no afecten el descanso legal ordinario.
- Los derechos y beneficios del servidor público y a la pensión de cesantía o jubilación conforme a ley, y
- La licencia sin goce de haber, a su solicitud en el caso de mandato legislativo o municipal, forzosa en el caso de ser nombrado Ministro de Estado, conservando la categoría y clase docente.

Sobre la escala remunerativa que corresponde a los profesores ordinarios se han dado diversos conflictos y es que la ley expresamente señala en su artículo 53: *Las remuneraciones de los profesores de las Universidades públicas se homologan con las correspondientes a las de los Magistrados Judiciales... La del Profesor Regular no puede ser inferior a la del Juez de Primera Instancia.*



Sobre este punto hay un amplio debate por cuanto el mencionado artículo no llegó a cumplirse en la práctica y para el 2004, por la Décima Disposición Final de la ley N° 28427, publicada el 21 Diciembre de ese año, en el marco de la ley N° 28175 - Ley Marco del Empleo Público y en tanto se implemente la Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público, se suspendió lo dispuesto en el presente artículo, lo que generó un gran movimiento gremial de los docentes a lo largo y ancho del país, conllevando a que al año siguiente dicha suspensión fuera dejada sin efecto mediante el Artículo 1 de la ley N° 28603, publicada el 10 Setiembre 2005 y que representó un avance en el tema de la homologación prometida, pero que a la larga ha devenido en un derecho simbólico⁹⁰.

La polémica que surge por no acatarse el artículo 53 de la Ley Universitaria se vio reforzada por las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional como la del Proceso de Cumplimiento interpuesto por el rector de la Universidad San Antonio Abad del Cusco, José Artemio Olivares Escobar, recaída en el EXP. N.º 1951-2003-AC/TC, así como la sentencia 0023-2007-PI/TC, Proceso de inconstitucionalidad interpuesto por la Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú y más de cinco mil ciudadanos contra los Decretos de Urgencia 033-2005 y 002-2006, los cuales iban a reglamentar lo dispuesto por la ley N° 28603, por cuanto dichos decretos resultaron contrarios en ciertos extremos al sistema jurídico, proponiéndose que la equiparación de los salarios de los profesores universitarios al amparo del artículo 53 debería hacerse bajo el siguiente criterio.

Cuadro N° 04

Categoría de Profesor conforme a la Ley N° 23733	Categoría de Equiparación		Nivel Magistrado	Ingreso Mensual (S/.)
	Grado Académico	Tiempo Servicio		
Auxiliar a tiempo completo	Art. 45º de la Ley Universitaria: “(…)poseer grado académico de Maestro o Doctor o título profesional, uno u otro”	Conforme al art. 48º de la L. Universitaria	100 % Juez de Primera Instancia (CONFORME AL D.U. N° 033-2005)	2,008
Asociado a tiempo completo	Art. 45º de la Ley Universitaria: “(…) poseer grado	Conforme al art. 48º de la L. Universitaria	100% Vocal Superior	3,008

⁹⁰ SILVA SERNAQUÉ, Santos Alfonso: *Legislación universitaria: antecedentes, concordancias, adiciones, modificatorias, derogaciones y notas*, Fondo Editorial de la UNMSM, Lima, 2002, p. 61.



	académico de Maestro o Doctor o título profesional, uno u otro”		(CONFORME AL D.U. N° 033-2005)	
--	---	--	--------------------------------	--

Categoría de Profesor conforme a la Ley N° 23733	Categoría de Equiparación		Nivel Magistrado	Ingreso Mensual (S/.)
	Grado Académico	Tiempo Servicio		
Principal a tiempo completo	Art. 45° de la Ley Universitaria: “(…) poseer grado académico de Maestro o Doctor o título profesional, uno u otro”	Conforme al art. 48° de la L. Universitaria	100% Vocal Supremo. (CONFORME AL D.U. N° 033-2005)	6,707.32

La lucha por el cumplimiento de dicha homologación costó meses de atrasos en las actividades universitarias y una serie de conflictos sociales y políticos, por cuanto el Poder Ejecutivo, justificando razones de índole presupuestaria, se excusaba de cumplir cabalmente con el programa de homologación, el cual constituye un derecho establecido por la ley. Recién a inicios del año 2011, los docentes universitarios a nivel nacional, en las categorías que corresponden, vieron concretados sus anhelos y el cumplimiento de la ley, al implementarse la homologación. Con esta nueva escala el maestro auxiliar que percibía S/. 1 125 Nuevos soles, gana ahora S/. 2 800, uno asociado que ganaba S/. 1 403 Nuevos soles, percibe ahora S/. 3 008 Nuevos soles y uno principal, con S/. 1 677 Nuevos soles hasta entonces, tiene una remuneración de S/. 6 700 a la fecha.

Acaba el capítulo relativo a los docentes sancionándose que los docentes de las Universidades privadas se rigen por las disposiciones del Estatuto de la respectiva Universidad, el cual establece las reglas relativas a su ingreso a la docencia, su evaluación y su promoción, aunque también se aplica el presente capítulo de la ley universitaria con excepción del artículo 52 incisos "e" y "g", y 53°. Esto último por cuanto es la legislación laboral de la actividad privada la que establece los derechos y beneficios de dichos profesores, quedando fuera de lo establecido por el Decreto Legislativo N° 276: Ley de bases de la carrera administrativa.



2.3. ¿Y la libertad de cátedra?

Un aspecto esencial dentro de todo docente universitario, es su derecho a la libertad de cátedra. Al respecto, la Constitución vigente consagra:

Educación universitaria

Artículo 18.- La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.

Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.

Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.

Pero ¿qué significa esta libertad de cátedra? Tomando opinión de la doctrina, podemos entender a la libertad de cátedra como:

«...la libertad de enseñanza individual de cada docente. Ello implica la facultad del profesor de desarrollar su actividad docente con un margen de libertad en lo relativo a la materia propia, preservando así la enseñanza de injerencias externas. Se trata de una proyección de la libertad ideológica y de expresión de pensamientos e ideas, y consistiría, en una primera aproximación, en "la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias con relación a la materia objeto de su enseñanza»⁹¹.

El que la libertad de cátedra detente una protección constitucional tiene un motivo, los conocimientos que se transmiten en el nivel superior y la importancia del debate, el constante y agudo análisis y la confrontación de posiciones que no necesariamente serán amigables. De esta forma:

«Mediante la libertad de cátedra se va a posibilitar que sus titulares puedan transmitir una serie de mensajes (con elementos típicos de todo mensaje comunicativo: hechos y

⁹¹ DIAZ REVORIO, Javier: *Los Derechos Fundamentales del Ámbito Educativo en el Ordenamiento Estatal y Autonómico de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla – La Mancha, Toledo, 2003, p. 90.



valoraciones), en un concreto y definido espacio: el educativo, y en una determinada posición: la de sujeto integrante de una concreta relación jurídico-educacional»⁹².

Suele presentarse términos afines a la libertad de cátedra, los cuales han sido materia de estudio por parte de la doctrina. Dentro de estos términos afines podemos ubicar a la *libertad de enseñanza*, la cual se considera como una norma organizativa, pues gracias a esta se consagra la existencia un derecho de todos los individuos se realizará dentro de un sistema educativa plural, donde prime la libertad, generando espacios para propuestas educativas novedosas, que según los intereses de los padres de familia y la comunidad, pueden funcionar adecuadamente. También se tiene a la afirmación de una *libertad de expresión docente* que en buena cuenta resulta ser la proyección de la libertad de enseñanza a nivel de los educadores, maestros y profesores en general, que debe estar adecuada al marco institucional del medio en donde se desenvuelve.

De estos conceptos arribamos al sentido de la libertad de cátedra, que puede entenderse como una garantía institucional, un principio organizativo en el ámbito de la enseñanza pública.

⁹² CASTILLO CORDOVA, Luis: *El principio de libertad en el sistema educativo*, Ara Editores, Lima, 2004, p. 152.



ANÁLISIS DE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

1. La interpretación del artículo 17° de la Constitución:

1.1. El debate constituyente sobre el artículo 17° de la Constitución.

Como recordamos, el Congreso Constituyente Democrático (CCD) fue una Asamblea Constituyente instalada el 30 de diciembre de 1992, tras la disolución del Congreso de la República dispuesta por Alberto Fujimori. El objetivo principal del Congreso giró sobre la base de sus funciones constitucionales, legislativas y fiscalizadoras. Así, gran parte de su labor se centralizó en el debate, elaboración y aprobación de la nueva Constitución, meta que se cumplió tras ocho meses de intenso trabajo, con la participación de numerosas instituciones. La Constitución a la que darían lugar, fue sometida a consulta popular mediante el referéndum del 31 de octubre de 1993.

Las agrupaciones políticas que conformaron esta Asamblea fueron las siguientes:

1. Alianza Nueva Mayoría-Cambio 90 (NM-C90).
2. Partido Popular Cristiano (PPC).
3. Frente Independiente Moralizador (FMI).
4. Renovación (R).
5. Movimiento Democrático de Izquierda (MDI).
6. Somos Independientes (SI).
7. Coordinadora Democrática (CD).
8. Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC).
9. Unidad Democrática (UD).
10. Independiente (I).

Veremos a continuación lo que se suscitó en el Debate del Pleno-Debate constitucional:



Mes de julio de 1993⁹³:

La propuesta original, sobre el tema que nos ocupa, que fue trabajada por la Comisión de Educación del Congreso Constituyente Democrático de 1993, es la siguiente:

Artículo 15º.- La educación inicial y la básica son obligatorias. Son además gratuitas en los centros educacionales del Estado. En los niveles superiores es también gratuita para quienes no pueden pagarla.

Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes lo necesitan, la ley fija el modo de sostener la educación pública y de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

El Estado promueve la creación de centros de educación inicial, primaria y especial.

El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo, la educación básica bilingüe y pluricultural según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.

Al respecto, durante el debate se dieron las siguientes posiciones:

En contra del proyecto.-

El señor VELÁSQUEZ GONZÁLES (FNTC) señala una severa crítica, sosteniendo que “Se genera ambigüedad cuando se dice “inicial y básica”. A las cosas se debe llamarlas por su nombre: inicial, primaria, secundaria y universitaria. Pero acá se dejan muchos cabos sueltos, y esto es peligroso, porque nos hace pensar que definitivamente lo que se tenía previsto se está dando en este Congreso: se va a privatizar la educación. La educación secundaria será pagada.

Si en estos instantes los ciudadanos peruanos no tienen lo fundamental para su alimentación, ¿qué va a pasar en el futuro? Quiere decir que va a crecer la población de desplazados y que van a agrandarse las diferencias de clases mucho más que ahora. Solamente los ricos, aquellos que tienen dinero, podrán acceder a la secundaria y a las universidades; los pobres no. Las diferencias sociales serán mucho más grandes y los enfrentamientos también. Esto es peligroso. Debemos buscar la igualdad entre los peruanos; pero lo que estamos promoviendo con este dispositivo legal es la desigualdad, y esto no puede ser.

He dicho ya en repetidas oportunidades que estamos creando un engendro y no una Constitución, lo que puede ser muy peligroso en el futuro.

Estamos a favor de la paz social, pero lo único que logran estas medidas es el enfrentamiento entre peruanos, entre los que menos tienen y los que más tienen; los que menos tienen no podrán acceder a la educación.

Se ha dicho hasta en la intervención de las Naciones Unidas en el último seminario que hemos tenido en el hotel El Pueblo que los soportes de una buena infraestructura en la sociedad son la educación y la salud. Nosotros nos estamos olvidando de la educación, que es la mejor inversión que un estado puede realizar.

⁹³ PERÚ: CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO: *Debate Constitucional Pleno – 1993. Diario de los Debates*, Tomo I, Congreso de la República, Lima, 1998, págs. 507 y ss.



En la presente Constitución realmente estamos haciendo una separación entre las clases sociales.

Ha desaparecido la clase media, y solamente existen aquí: los que tienen más dinero para entrar a las universidades; y los que no lo tienen, que no podrán acceder ni a la secundaria.

Si actualmente, cuando es gratuita la secundaria, cuando es gratuita la universidad, muchos han dejado los centros educativos, ¿qué va a pasar el día de mañana? Realmente, esto es lamentable”.

El señor PEASE GARCÍA (MDI).— ...Señor Presidente, considero que la propuesta que ha presentado la Comisión en mayoría es mejor que la que estaba en el texto; pero la primera preocupación que tengo se refiere al artículo 15°.

Creo que es un acierto —fuimos unos de los que plantearon una redacción similar— el señalar "gratuita en los centros educacionales del Estado".

La pregunta es: ¿por qué esto no se ha seguido haciendo en el nivel superior? Porque en el nivel superior se persiste en el error que criticábamos. Se dice: "En los niveles superiores es también gratuita para quienes no pueden pagarla".

Esto va a significar, en términos de la universidad estatal, claramente un cambio: se va a pasar, probablemente, del sistema gratuito, al sistema escalonado de pensiones.

¿Qué es lo que se observa hoy en la universidad?

Que muchas familias de sectores medios —con empresarios incluidos— están retirando a sus hijos de las universidades privadas para enviarlos a una estatal, porque ya no pueden pagar las pensiones de una universidad privada. Incluso en muchos casos el criterio diferencial de la pensión diferenciada —perdonen la redundancia— es un criterio subjetivo. Creo que esto es más grave aún si, por ejemplo, pensamos en los institutos pedagógicos, donde el estudiante es más humilde.

¿Por qué retroceder en esa conquista social que ha significado la gratuidad de la enseñanza?

Mantengamos la misma lógica: en las universidades del Estado, que sea gratuita; y en las universidades privadas, que sea subvencionable, como está bien puesto en el párrafo siguiente.

Ésta es la primera cuestión que me parece clave, y pediría que se tome en cuenta por los mismos criterios que eran válidos para el texto anterior; incluso el texto anterior abarcaba a todos los niveles, mientras que aquí se está excluyendo al nivel superior...

El señor OLIVERA VEGA (FIM).— ...Por eso, tampoco nos llama la atención el texto engañoso y limitativo de la gratuidad de la enseñanza, que se reconoce en el artículo 15°. Evidentemente, se trata de decir, a través de la relatividad con que se define la educación básica, que los peruanos ya no van a tener acceso a educación secundaria o a educación universitaria gratuita.

Primero dicen que será gratuita para quienes no puedan pagarla, y después nos dirán que el Estado no tiene fondos. Así también se ha estado sosteniendo públicamente cuando se quería transferir la administración de la educación a los municipios, a los COMUNED, con una serie de subsidios; no obstante, sabemos perfectamente que —considerando la ejecutoria de este Gobierno— lo que se asigna al sector Educación no va a atender las necesidades mínimas de una población que demanda educación.

Y es que no se quiere un pueblo culto, un pueblo que sepa, porque a un pueblo que sabe no lo engaña ni un emperador ni un general; un pueblo que sabe defiende sus derechos y se hace respetar...

... pero el problema de fondo es quién paga, quién financia, y, evidentemente, a quién se le traslada la "yuca". Entonces, cuando ya no haya educación gratuita, el pueblo, que no puede



educar a sus hijos, irá a reclamarle a "papá Gobierno", que dirá: "Yo no sé nada; soy presidente, pero no sé nada; soy emperador, pero no sé nada. Anda reclámale al alcalde o anda reclámale a otro. Yo cumplo con dar los subsidios; entonces, tú ve cómo resuelves tu problema". Y eso es injusto, porque el pueblo paga tributos para, entre otras cosas, poder educarse.

Aquí, además de estarse consagrando, en buena cuenta, el recorte y la limitación absoluta de la gratuidad de la enseñanza...

... ¿Dónde está esa democracia participativa? ¿Alguien le ha consultado a los alumnos? ¿Alguno de esos señores rectores le ha consultado a los profesores, a las autoridades? ¿Acaso está ahí la Universidad de San Marcos, señor, por ejemplo?

Entonces, señor Presidente, estas evoluciones teóricas para querer venderle al país que, de pronto, sólo le van a cobrar una pequeña cuota a una serie de personas pudientes... Cien mil hemos descubierto el día de hoy. Resulta que hay cien mil estudiantes universitarios que pertenecen a cien mil familias pudientes. Dios mío, señor. ¿Por qué no les preguntamos a ver si es que verdaderamente son pudientes? ¿Eso no sería lo democrático? ¿Qué parámetros van a usar? ¿Los de la SUNAT? Todo el mundo es pudiente para la SUNAT, todo el mundo, hasta los desempleados que, para comprar alimentos, tienen que pagar IGV. Entonces, pisemos, pues, tierra. Un artículo declarativo, muy perfecto, muy justo, aparentemente, pero que en el Perú de hoy se puede prestar para el abuso y la arbitrariedad.

Y no es justo tampoco querer extrapolar la condición del esfuerzo que puede hacer un padre de familia durante la educación secundaria para mantener en un colegio particular a sus hijos, y que eso se tenga que extrapolar como que la situación es *seteris paribus*, como dirían algunos economistas, que aquí no pasa nada, todo se mantiene igual, y que también en la universidad tienen que pagar.

Yo soy de los que piensan que, en efecto, ya en la etapa universitaria, el estudiante generalmente financia los gastos propios de su formación profesional, porque no solamente es la pensión, es la investigación, los libros, la movilidad, etcétera, etcétera; eso todo el mundo lo sabe, y prácticamente su subsistencia corre por su cuenta.

Si, además de eso, se le va a imponer una pensión... Y todos sabemos cómo funcionan esos sistemas de escalas de pensiones. Por favor, señor Presidente, lo sabemos. ¿No es acaso cierto que los niveles para pagar pensiones muy bajas son muy cortos y que las pensiones tan altas llegan de clase media para arriba y resulta que un hombre de clase media se pone al mismo nivel de alguien que tiene todos los recursos del mundo para pagar esa escuela universitaria privada y pagarla en el extranjero, en la mejor universidad del extranjero? Ésa es la verdad, señor.

Con este tipo de medidas, a quien se va a terminar ahorcando, si se aplica así, teóricamente, con la mentalidad del actual Gobierno, es a la clase media. Hay que hablar claramente. Y alguien tiene, pues, que defender a la clase media del Perú de hoy, que ya está bastante arrinconada; y encima se le quiere poner una carga adicional más...

...El criterio del rendimiento académico no es ningún descubrimiento. Existe en las universidades privadas: no se puede repetir un curso de manera indefinida, no se puede mantener promedios ponderados de calificaciones negativas de manera indefinida. Eso no es ningún descubrimiento, como tampoco lo es el sistema de la escala de pensiones.

¿Por qué no se pregunta cómo es la escala de pensiones en la Universidad de Lima, en la Universidad del Pacífico, en la Universidad Católica, y vemos, entonces, cuál es la verdad de la milanesa? Ahí vamos a ver, entonces, en los hechos, de quiénes estamos hablando: quiénes son los pudientes y de cuánto estaríamos hablando que se le quiere imponer, fundamentalmente, a la clase media para pagar en las universidades públicas.



O es que quiere, señor Presidente, también que los hombres y mujeres de la clase media ya no tengan el derecho a educarse, a formarse profesionalmente. Si esto no es así, analicemos estos planteamientos en la comisión respectiva...

La señorita FLORES NANO (PPC).-...En esa medida, nos parece indispensable garantizar el principio de gratuidad, y reiteramos la importancia que tiene con relación a lo que el proyecto plantea: que esta gratuidad también pueda alcanzar los niveles de educación superior.

La cuestión es si queremos o no un país tecnificado, si queremos o no un país donde aquel que no pueda pagar la educación superior reciba realmente atención. Por esa razón nosotros ratificamos el texto de la Constitución de 1979 que dice que la educación es gratuita en todos sus niveles si ésta es impartida por el Estado.

La voluntad de este sector de constituyentes estaba comprometida con la defensa, en el plano constitucional, de la educación gratuita en todas las entidades del Estado, al margen del nivel al que correspondiera. De esta manera, reivindicaban lo dispuesto por la Constitución de 1979, cuestionando la variante injustificada que se realizaba en el proyecto bajo debate.

En este plano, el sustento de oposición al proyecto propuesto a nivel jurídico, se encuentra en reafirmar lo establecido en la Constitución de 1979. Sin embargo, sí se esbozan algunos argumentos relativos a la realidad universitaria peruana, así como la forma en que se percibe la valoración e inversión por parte de las familias peruanas en una carrera universitaria, donde se hace una particular reflexión sobre el contexto de crisis dentro del cual se desarrolló este debate, es decir, una economía aún en recuperación.

A favor del proyecto.-

El señor BEDOYA DE VIVANCO (PPC).—...En el artículo 15° se trata uno de los temas más importantes, y creemos que, si bien ha habido una rectificación en el dictamen en mayoría, esa rectificación no es suficiente. Se habla ahí de la gratuidad de la enseñanza, pero nosotros creemos que el texto debería decir: "La educación escolar es obligatoria. Es además gratuita en los centros educacionales del Estado". Consideramos que no debe hacerse una distinción entre educación inicial y básica y que allí se debe incluir el concepto de "educación escolar". Después mantendríamos el texto que sigue en su integridad...

Se advierte, en el argumento referido, posiciones encontradas dentro de un mismo grupo político (PPC) sobre el condicionamiento que se haría sobre la gratuidad de la educación superior universitaria.



Si bien no hay mayor sustento de las razones por las que se encuentra a favor del proyecto, puede advertirse un interés relevante en reducir la presencia del Estado en aquellos servicios públicos que pueden ser prestados por el Estado o, en todo caso, una visión de la universidad pública como asistencialista para quienes cumplan con el requisito de “ser pobres”, lo cual es un despropósito si consideramos que las universidades, sobre todo aquellas financiadas directamente con recursos del erario nacional, deben procurar la excelencia, investigación y desarrollo en beneficio del país, no discriminado por condición social.

Es evidente que al ser un servicio gratuito, sean los sectores económicos menos acaudalados los que apunten a educarse en una universidad pública, pero eso no quiere decir que el Estado debe discriminar. Debe ponerse a disposición el servicio a toda la nación y ya serán los mismos estudiantes, en función de sus intereses, condiciones y posibilidades, los que decidan si optan por la educación superior universitaria en el sector público o privado.

Tras una serie de discusiones, el proyecto original sufrió ciertas modificaciones, pasando a numerarse con el artículo 18º, siendo el posterior debate el correspondiente al mes de agosto de 1993⁹⁴. El tenor del nuevo artículo es el siguiente:

"Artículo 18º.. La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita.

En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de la educación.

Con el fin de garantizar la mayor pluralidad en la oferta educativa, y en favor de quienes no pueden sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

El Estado promueve la creación de centros de educación, donde la población los requiera.

El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo.

Asimismo, fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional".

En contra del proyecto.-

La señora HELFER PALACIOS (MDI).-...Aludir a la educación inicial, primaria o como estaba en el texto anterior a los colegios, institutos y universidades dejaba fuera a sectores

⁹⁴ PERÚ: CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO: *Debate Constitucional Pleno – 1993. Diario de los Debates*, Tomo III, Congreso de la República, Lima, 1998, pp. 2115 y ss.



importantes como son los desescolarizados. Esta redacción también puede prestarse a esto cuando señala que en las instituciones del Estado la educación es gratuita. En realidad, el texto debería de recoger la forma más nítida de decirlo, que es:

"En las instituciones del Estado, en sus diferentes niveles y modalidades, la educación será gratuita".

¿Por qué? Porque recoge todo lo que es la modalidad desescolarizada...

... Me parece que el texto está haciendo una diferencia para lo que es el caso de las universidades, poniendo como un requisito el rendimiento satisfactorio. Creo que ello no debe ser incluido.

Los rectores y las universidades, con la autonomía que tienen, cuentan con las potestades suficientes para decidir en este momento, como se ha hecho en muchas otras universidades, los requisitos para mantener a los alumnos en determinados ciclos y las restricciones para evitar que haya alumnos eternos. A esto es lo que se refieren como condición cuando dicen el rendimiento satisfactorio. Los rectores tienen que poseer el coraje de tomar el rábano por las hojas y utilizar la autonomía que tienen para hacer un reglamento para sus universidades y no demandar en un texto constitucional esas restricciones.

Además de ser absolutamente innecesaria, la alusión a que los alumnos mantengan el rendimiento satisfactorio se podría prestar a una serie de interpretaciones. ¿Qué es el rendimiento satisfactorio?

¿En qué condiciones se da? Los alumnos en muchos casos pueden tener un rendimiento deficiente en determinado ciclo, por muchísimas razones: de trabajo, de precariedad en sus condiciones. Eso es la obligación de las universidades.

No deben pedirle a un texto constitucional que resuelva un problema que las autoridades universitarias no tienen la decisión ni el coraje de asumirlo...

... A un joven universitario, que tiene edad de producir, se le pueden buscar muchas formas diferentes con las cuales contribuir a los costos de su educación. Lo que me parece terrible, y que no está garantizado en el texto, es la gratuidad en el nivel superior, que no es sólo ponerla en la primera parte. Me gustaría que hubiera la oportunidad para poder reformular este texto, pues lo hemos recibido en la mañana, a pesar de que podríamos haberlo tenido antes, y no hemos sido consultados...

...Lo que se necesita es gente que tome sus decisiones en las universidades, haga buenos reglamentos y los haga cumplir, y punto.

...

Yo tengo la sensación que, por cuestiones de tiempo, por cuestiones de que no nos hemos escuchado suficientemente, por diversas razones que no tenemos por qué analizar en este momento, está saliendo y está escrito un articulado sobre el tema de educación que no sólo es deficiente técnicamente, sino que, además, es incoherente y va a traer muchísimos problemas. He tratado de transmitir ello a través de las pocas intervenciones y el poco tiempo que he tenido cuando me ha tocado intervenir. Pero como así es imposible porque no contamos con tiempo, me he dado el trabajo de escribirlo en una carta, de hacer un análisis artículo por artículo y de ensayar para poner a su consideración no solamente el cambio de una frase en un artículo, sino hacer todo el cuerpo del conjunto del articulado sobre educación, para ver si sometiéndolo a consideración, en conjunto, podemos llegar a acuerdos mínimos que, en última instancia, van a ser en beneficio de los niños de nuestro país que son los que hacen uso de esta educación...



El señor PEASE GARCÍA (MDI).-... En mi opinión, ese artículo, tal como está redactado, va a acabar con la gratuidad de la enseñanza en la universidad. Y me parece un grave error que este Congreso abra la puerta para que eliticemos la universidad.

En primer lugar, no debe correlacionarse la gratuidad de la enseñanza al rendimiento académico. El rendimiento académico es condición para estar en la universidad, es condición para permanecer en ella. Esto ocurre en la universidad donde enseño, que es privada; pero también en la Agraria, que no es privada, hay lo que llamamos "la norma de tercera matrícula": quien es jalado tres veces en un curso no puede continuar estudiando, y ahí no interesa si paga o no paga ¿Por qué correlacionamos la gratuidad?

Abrimos la puerta con esto a que una universidad que quiere elitizar le ponga mayores condiciones al pobre que al rico ¿Por qué? ¿Cuál es la razón?...

... Tenemos una tradición donde hay una conquista del pueblo que se llama educación gratuita.

¿Por qué quieren recortarla en la universidad? Están abriendo una puerta que ustedes no van a controlar; y se va dejar abierta a la ley y se va dejar abierta a lo que haga cada universidad, que es la que definirá qué se entiende por rendimiento satisfactorio; usted puede entender que es diez, once, diecinueve o veinte, y establecemos así un distingo típico de clase. Pero, además, se abre la puerta para que se cobre porque ya hay algunos que están cobrando.

Quienes están cobrando están actuando fuera de la ley. ¿Por qué razón el Estado mantiene a la universidad? ¿Por qué hay universidad pública? Para que dé un servicio gratuito.

Queremos levantar la calidad de la universidad pública y creemos que, al abrir la puerta para que cobren, automáticamente se levanta la calidad.

La primera hipótesis que tengo es que los gobiernos van a decir: "No, para qué; cobren, pues, y cobren bien".

Entonces, el efecto de este artículo constitucional no será levantar la calidad de la universidad; será que el gobierno gaste menos en la universidad.

Hay otro esquema: abramos la puerta para que el Estado subsidie en la universidad privada al que no tenga recursos; me parece muy bien. Pero cuando se complementa con que en la universidad pública se pueda cobrar, el efecto en la política educativa puede ser: "efectivamente, yo eliticé la universidad pública, abrí algunas puertas en la universidad privada y, en el fondo, perdió mucho de su razón de ser la universidad pública".

Cómo no voy a estar de acuerdo, señor Presidente, con que la universidad necesita más recursos.

Claro que sí. ¿Pero necesita más recursos a costa de reducir las oportunidades de los peruanos que necesitan estudiar?

La manera de restringir el acceso a las universidades es simplemente abriendo otros campos de trabajo y creando condiciones académicas más rigurosas en la universidad, que corresponden a mejor especialización, a mejor enseñanza. Claro que eso cuesta. Se ha dicho aquí hasta el cansancio que el Estado debe sacar las manos de la producción para dedicarlo a la educación, pero ahora queremos reducir el gasto en educación a costa de que se cobre.

Yo quiero que entendamos que, al hacer un artículo como ése, dejamos abierta la puerta para que el legislador o para que el mismo ejecutor fije los términos de la política educativa. En este caso, señor, estamos abriendo la puerta para acabar con la gratuidad. Yo pido reflexión...

...Ahora, quiero sí señalar otra cuestión, señor Presidente, y ésa sí es una reflexión desde una universidad donde se paga. Lo que no tiene sentido es que el estudiante que pagó en la secundaria un buen colegio, luego, en la universidad, no pague. Pero esto no se hace con una



redacción como ésta. Eso requeriría una redacción que dijera "La universidad es gratuita", pero que dijera también .abriendo una puerta en una disposición especial transitoria, que la ley regula que aquel que pudo pagar educación particular en la secundaria lo siga haciendo en la universidad.

Eso abre una rendija y la cierra a la vez; es decir, establece solamente corrección de un hecho que puede ser injusto, nada más. Pero lo otro abre mucho más la puerta: le deja a un consejo universitario la posibilidad de regular la elitización de la universidad, y esto es un gravísimo error...

... Yo terminé mi intervención diciendo que el caso que yo veía era injusto, era el caso típico de los que van con grandes carros; es decir, el caso de aquel que pudo pagar una buena pensión en el colegio y no la pagaba en la universidad. Sin embargo, una cosa es abrir esa posibilidad y esa puerta y no abrir la otra, pero otra cosa es acabar con la gratuidad de la enseñanza, que es lo que hace este artículo.

Señor, masificación es alternativa a elitización. Yo he sostenido que este artículo abre la puerta a elitizar la universidad, pero no en el buen sentido de la misma, sino en el mal sentido de la misma.

Que la universidad sea una elite académica es tener algo de sentido común, lo necesitamos; pero que la universidad sea una elite de clase, que la universidad sea una elite según el dinero, eso es lo que no queremos...

... Cualquier universidad que se precie determina la permanencia por razones de orden académico, y no por razones de orden económico. ¿Por qué el artículo mezcla lo académico y lo económico? Ninguna universidad estatal debe permitir que permanezcan en la universidad quienes no tienen un rendimiento académico adecuado; tampoco lo debe permitir una universidad privada. Eso no tiene nada que hacer con que si paga o no paga. La universidad no lo debe permitir por principio, porque esa persona le quita un lugar a otra. Y lo mismo decimos sobre la enseñanza de cualquier tipo de profesión en cualquier tipo de entidad.

...

Una universidad que bota profesionales que no tienen espacio va contra sus fines. Pero eso no es un problema que dependa simplemente de la cantidad de dinero. Y no hay que buscar el dinero de cualquier manera, no hay que buscar el dinero yendo contra el principio de la gratuidad....

El señor VELÁSQUEZ GONZÁLES (FNTC).-... Realmente, me siento conolido por las palabras que he escuchado a todos y cada uno de los congresistas que solicitan a voz en cuello que se quite la gratuidad en las universidades.

...

Sabemos que hay dificultades, pero solamente si se hubiera cumplido lo que estipulaba claramente la Constitución de 1979, de que se entregue el veinte por ciento del presupuesto nacional a la educación, habríamos solucionado el problema, nos hubiéramos evitado la hemorragia de palabras a través de todas las bancadas de este Congreso Constituyente Democrático.

Y es que ni los gobiernos de ayer ni el de hoy cumplen lo que estipula la Carta Magna de 1979.

Y al principio, precisamente, al inicio de las labores, en este Congreso Constituyente Democrático, nosotros declaramos vigente la Constitución de 1979; pero vigente solamente en lo que nos interesa y no en aquello que le interesa al pueblo. Si se le hubiera entregado el



veinte por ciento al sector, no habría problema de gratuidad de enseñanza en las escuelas primarias, secundarias y universitarias.

Quien les habla no proviene de una cuna imperial ni mucho menos virreinal, ni tampoco de una cuna que se haya enriquecido a través de los negocios o la industria. Soy uno de los ciudadanos comunes y corrientes que se ha criado en una ciudad del interior de la República, como es Arequipa, en una cuna humilde, y que ha tenido la oportunidad de llegar al Parlamento y tener una profesión en base, precisamente, a la Constitución que nos rige, porque la primaria la tuve gratuita, la secundaria igual y la universidad de idéntica manera. He logrado una profesión, estudios universitarios, por haber tenido esta ocasión; de lo contrario, mis padres no hubieran tenido la oportunidad de ponerme en una universidad, pues hubiese difícil e imposible pagar los estudios universitarios...

... Es realmente lamentable lo que acontece en nuestro país al querer, pues, definitivamente, desterrar la gratuidad de la enseñanza. Hay una parte que nosotros pudiéramos sacar y, podríamos, de repente, no digo consagrar íntegramente la gratuidad de la enseñanza, pero, de alguna manera, colaborar con la población que tiene deseos de seguir estudios universitarios. Creo que la última parte del artículo no es pertinente, y habría la posibilidad de lograr siquiera la ocasión de que estudiantes que tienen deseos de seguir una carrera universitaria lo puedan hacer.

Para eso existe el reglamento de la ley. Ahí se puede especificar que los estudiantes que ingresan a la universidad lo hacen en forma gratuita, y la pierden si no mantienen estabilidad con notas aprobatorias en las diferentes carreras que han escogido. Esta podría ser la mejor solución. Si queremos elitizar -como dijo el señor Juan Carpio Muñoz- las universidades del país, así sí lograríamos que lo mejor de nuestro país, el summum, esté en las universidades; pero que todos tengan las posibilidades de llegar a la universidad.

No les pongamos, antes de ingresar a la universidad, una traba, una valla, a nuestros estudiantes. Todos los peruanos tenemos la oportunidad de llegar a una universidad.

Si ahora que es gratuita no llegan muchos estudiantes a las universidades, ¿qué pasará el día de mañana cuando eliticemos monetariamente a nuestras universidades? Vamos a crear los desclasados, vamos a crear grandes antagonismos entre los que tienen y los que no tienen.

Solamente van a llegar a las universidades aquellos que tengan dinero, aquellos que tengan buenos sueldos, aquellos que tengan buenos ingresos, aquellos que tengan empresas o industrias; pero aquellos estudiantes que provengan de cunas humildes, de padres obreros, jamás podrán seguir una carrera universitaria...

¿Cuánto va a cobrar una universidad? Por ejemplo, la Universidad Nacional de San Agustín, que por obra y gracia del trabajo administrativo de un rector, como el doctor Juan Manuel Guillén Benavides, es la primera en el país, con la mejor infraestructura del país, ¿cuánto cobraría esa universidad? De repente, ya no sería universidad para los arequipeños; de repente, tendrían que ir los adinerados de Lima a estudiar a la ciudad de Arequipa. Pero los arequipeños nos veríamos privados de llegar a nuestra universidad...

Estoy de acuerdo y convengo con las palabras de Juan Carpio Muñoz, en el sentido de que hay estudiantes que se eternizan en la universidad, pero ante eso hay los mecanismos especiales que pueden lograr tamizar este asunto y permitir que sólo quienes tengan interés y deseos de llevar una carrera profesional puedan hacerlo; pero no les cortemos, pues, la oportunidad de seguir una carrera universitaria, como se pretende, quitándoles la posibilidad de llegar a la misma...

... Y ya sabemos cómo se trabaja en nuestro país: aquellos que tienen dinero, que tienen relaciones, lograrán, de repente, el certificado de pobreza y conseguirán estudiar en las universidades; es decir, los "vivos" y aquellos que tienen dinero; pero los pobres serán



definitivamente marginados y olvidados, humillados y ofendidos, y eso nosotros no lo podemos permitir.

...

Pero, en lo que a nosotros nos compete, los que hemos llegado al Congreso para defender a los más pobres reclamamos la gratuidad de la enseñanza, como lo decía la Carta de 1979 o quitando la última parte de este artículo que se nos trata de hacer aprobar el día de hoy.

Señor Presidente, al final, quiero pedir la sensibilidad de todos los congresistas. ¿A quiénes representamos nosotros? Al pueblo peruano. ¿Para quién estamos legislando? Para el pueblo peruano.

No le demos una puñalada en la espalda, no le quitemos la gratuidad de la enseñanza. Yo decía que hay un avance porque no hay que ser mezquino, hay que reconocerlo. Primero pusieron solamente la primaria, y luego han colocado la secundaria obligatoria y gratuita; esto hay que felicitarlo y hay que agradecerlo. Pero también queremos que no se quite a los estudiantes pobres la oportunidad de llegar a las universidades.

Estuvimos en una conferencia organizada por el Banco Mundial, en el Hotel El Pueblo. Muchos congresistas no fueron, otros sí -especialmente los de la mayoría-, y ellos escucharon bien, en aquella oportunidad, que aquellos expositores -que llegaron del extranjero para dar consejos sobre cómo sacar a este país de la postración económica- decían que la mejor inversión para un país es la educación. Teniendo gente bien educada, tendremos las posibilidades de salir de la postración económica en que nos encontramos.

...

Nosotros no podemos dejar que los poderosos sigan manejando nuestra patria. Los pobres también tenemos derecho a estudiar. Y esto, naturalmente, será juzgado por la historia; no hoy, sino después de unos años.

Señores, esto que estamos haciendo es un crimen contra la educación y no lo podemos permitir...

El señor TORD ROMERO (CD).-...El segundo punto: "En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho de educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de la educación". No puedo dejar de decir, desde este escaño, como profesor universitario, escritor e investigador, que este tema que nos convoca, de la calificación para la gratuidad, arrastra la responsabilidad de muchos grupos políticos que hicieron una enorme demagogia en este país durante los años pasados; porque si las universidades han entrado en crisis por este tema de la gratuidad, ha sido por la irresponsabilidad de grupos, que no quiero calificar aquí, que quisieron usar la universidad como trampolín político y, por lo tanto, deprimieron lo que debió ser un nivel académico de primera importancia en la nación.

Ellos son corresponsables de la decadencia de la universidad nacional que nosotros tenemos que rescatar hoy; o sea, nosotros, hoy, tenemos que asumir este problema.

...

Voy a pasar a explicar por qué no quisiera apoyar, al final, esta historia.

Entiendo que hayan puesto que "en las universidades públicas el Estado garantiza el derecho de educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio".

¿Por qué ustedes quieren plantear esto? Por lo que han dicho mis colegas anteriores: porque muchos estudiantillos mediocres que han llegado a políticos mediocres también -y sin éxito- se han perpetuado en la universidad gracias a la tolerancia de esos catedráticos y de esas autoridades que no supieron poner coto a este asunto.

...



Pero quiero decir, una vez más, que entiendo la calificación del rendimiento satisfactorio, porque no es posible -ya lo han dicho- que estén indefinidamente en la universidad esos badulaques que están usando de ella -o la usaron, felizmente ahora ya no- para poder tener una plataforma política...

El señor DONAYRE LOZANO (CD).-...Por otro lado, señor Presidente, quiero manifestar que si el Estado no financia los gastos de los estudiantes universitarios, si no asume esta responsabilidad, estaríamos favoreciendo a sectores que están en condiciones de pagar. No se puede hablar, por otro lado, del privilegio de que algunos tengan notas mayores o menores, porque no podemos comparar a aquel estudiante que no se alimenta bien, a aquel estudiante que tiene padres pobres, a aquel estudiante que tiene que trabajar para poder subsistir y hacer su carrera, con aquellos estudiantes que reciben una pensión, propina y permanente auxilio de parte de sus padres...

Hubiera sido preferible que recuerden acá los maestros del derecho que el rango constitucional, respecto a la gratuidad de la enseñanza, no es tradicional ni es histórico: la Constitución vigente es la única que la contempla. Se ha podido llevar a un campo de la ley, pero se le está dando rango constitucional. Pero hay que darle el rango constitucional comprendiendo que la mejor forma de asegurar el destino del país es dándole oportunidad a todos los estudiantes para que puedan seguir sus estudios; y si en el camino algún estudiante no responde, la universidad tiene la facultad de separarlo. Entonces, lo último que podríamos hacer es quitar la gratuidad de la enseñanza en las universidades...

Es indispensable reproducir todas estas intervenciones, las cuales han tenido que ser recortadas en aquello que no resultara directamente pertinente, para darnos cuenta que dentro del debate constituyente se dio una auténtica batalla. Nosotros compartimos la posición asumida por el sector que se opuso al proyecto, sustentando que hacer diferenciaciones en la prestación de la educación, en sus diversos niveles, era arbitrario y carente de sustento válido.

Conforme se sostiene, la Constitución no puede hacer discriminaciones en materia de derechos a las cuales nunca dio lugar dentro de la historia constitucional. Hemos visto como desde la iniciación de la República el constituyente propició que la educación sea impartida gratuitamente, pero por vicios políticos las medidas no se implementaron adecuadamente sino hasta el siglo XX.

Se advierte que la Universidad es una institución que merece protección y respeto, involucrando esto que se garantice a los estudiantes el poder acceder a ella en función de sus méritos. A propósito de ello, claramente se menciona que durante décadas han coexistido en nuestro país universidades públicas como privadas, siendo decisión de los estudiantes la universidad a la que se presentan en función de sus propias condiciones. Sin embargo, hay que ser categóricos, en que la educación impartida por el Estado en sus establecimientos debe de ser gratuita.



Es interesante conocer los testimonios de algunos constituyentes, aparte de las experiencias que transmiten de sus años de docentes, lo que ellos atravesaron para formarse. Siendo el país una nación con muchas desigualdades aún no superadas, la posibilidad de una educación gratuita genera amplias oportunidades. Pero a la par es indispensable conocer la vocación y expectativas del estudiante. No se pretende, conforme reflexionan los constituyentes, que se obligue a estudiar en las universidades a todos los jóvenes, pues en lo que corresponde a la formación superior universitaria, ésta va a responder a las propias aptitudes de los estudiantes, quienes pueden ser igual de exitosos estudiando en una universidad o en un instituto.

Los desencuentros y conflictos que se puedan haber suscitado por el contexto que afrontó nuestro país durante la década de los ochenta no pueden justificar un retroceso en materia de derecho hacia un siglo atrás, pues la gratuidad se ha conquistado progresivamente. Por desgracia, y con agudeza se advierte, la mediocridad y conformismo en algunas universidades ha generado que el rendimiento general no sea el adecuado, provocando una desacreditación en el aporte que realmente deben tener las universidades a la sociedad. Pero no por esos embates puede pretenderse anular la gratuidad de la educación universitaria.

A favor del proyecto.-

El señor REY REY (R).-... Anuncio que voy a votar a favor de este artículo, fundamentalmente porque creo que es un avance con respecto a lo que estaba aprobado. Es saludable la rectificación. Además, quiero resaltar que, efectivamente, ello proviene de una posición, inicialmente personal, de nada menos que del rector de la Universidad Nacional de Ingeniería, el arquitecto Javier Sota Nadal, que, para información de los señores congresistas, escribió un artículo en el diario El Comercio titulado “Necesaria rectificación”...

... cuando se habla de gratuidad y se usa la palabra gratuita., lo que tenemos que pensar es lo siguiente:

Primero, la gratuidad no existe. No hay en la sociedad, por decir una metáfora, almuerzo gratis, alguien paga la cuenta: si el almuerzo lo regala el restaurante, lo paga el dueño del restaurante, etcétera. Por lo tanto, cuando algo es gratis para alguien, le cuesta a otro, que es el que paga el costo de esa gratuidad para un tercero.

Entonces, la pregunta que cabe hacerse es: ¿quién paga la educación de quienes teóricamente la tienen en forma gratuita? La paga el Estado. ¿Y de dónde saca el Estado los



recursos económicos para pagar ese costo? De los impuestos, de todos los ciudadanos del Perú.

Por eso es que sostengo que cuando la gratuidad es indiscriminada y no es para aquellos que realmente la requieren, es decir, para aquellos que requieren de algún tipo de financiación parcial o total de parte del Estado, lo que es justo, es ético y es absolutamente necesario e indispensable, lo que en la práctica se está haciendo, es que personas que no tienen no sólo educación, sino que tampoco agua, luz y casa, están pagando, a través de los impuestos, parte de la educación a algunos que no necesitaban esa gratuidad o esa financiación estatal. Es decir, la gente más humilde de nuestro país ha venido financiando la educación de algunas personas, por pocas que éstas sean, señor; porque se dirá: la mitad de la población del Perú está en condiciones de pobreza. Muy bien, la otra mitad no.

No quiero, por eso, extenderme en decir que estos mismos argumentos deberían de haberse utilizado o deberían de habernos servido para hacer este cambio de concepción con respecto a toda la educación en general y no sólo en el nivel universitario...

... Pero concentrémonos en el tema universitario. Conversando con el arquitecto Sota Nadal, él me hacía ver un argumento que es absolutamente lógico: se está recurriendo a una gratuidad, repito, de tipo universitario. Mediante este sistema, se está propiciando en la práctica que la gente pobre, que no tenga suficientes recursos para pagar su educación o que desee una gratuidad total, recurra a las universidades estatales. En otras palabras, se está permitiendo o fomentando que las universidades estatales sean para gente pobre.

¿Por qué las universidades estatales deben ser sólo para gente pobre? ¿Por qué no hay, como debe haber, una mayor integración social en los distintos centros de estudio? Por un argumento de índole económico, en la práctica, según estudios de los entendidos en materia educativa universitaria, el treinta por ciento de los alumnos que acuden a las universidades públicas proviene de colegios privados y, por tanto, pueden pagar algo del costo de su educación.

Si tomamos el número total de alumnos que están inscritos en las universidades públicas, que es de trescientos cincuenta mil, el treinta por ciento serían cien mil alumnos. En el supuesto, decía el arquitecto Sota Nadal, que a ellos se les cobrara cincuenta soles por mes, estaríamos hablando de cinco millones de soles al mes; esto es, cincuenta millones de soles al año, por lo menos...

... Por otro lado, el financiamiento sí debe de estar, evidentemente, supeditado a un rendimiento académico. Es verdad que se puede, al margen de las consideraciones de tipo de subvención económica, establecer mecanismos académicos que permitan un adecuado rendimiento; pero también es cierto que resulta lógico que si la sociedad hace un esfuerzo por financiar la educación de determinadas personas, éstas deben comprometerse a realizar, por lo menos, el esfuerzo de sostener un rendimiento adecuado.

Señor Presidente, repito que me parece un avance con respecto a lo que ya estaba aprobado. No es del todo adecuado, podría haber sido mejor la rectificación; pero creo que es una forma de empezar, es un paso que se da y que, además, es absolutamente entendido por los mismos beneficiados actualmente con una gratuidad total: mucha gente que se pagó su educación escolar, que acude a las universidades en automóviles que son comprados por sus propios padres o por ellos mismos. No es justo que esta gente no pueda aportar en algo, por lo menos, para reponer lo que a la sociedad le está costando la educación.

Creo que es un paso que va a permitir una mayor justicia y una mayor eficiencia en las universidades estatales...



El señor CARPIO MUÑOZ (R).-... En primer lugar, mi intervención es para señalar mi acuerdo con el texto de este artículo. Y, en segundo término, para marcar diferencias, racionalmente hablando, con las posturas que han defendido tanto la doctora Gloria Helfer, en la mañana, como hace unos momentos el doctor Henry Pease.

En primer lugar, que quede diametralmente claro que el pedir la gratuidad irrestricta en las universidades nacionales es sólo una postura demagógica, que no beneficiará a los pobres, sino a los que tienen medios económicos para financiar su educación.

Nosotros, los congresistas de Renovación, creemos que el texto constitucional no debe contener declaraciones demagógicas...

...Lo que digo es que la postura que está sosteniendo es demagógica, y paso a demostrarla por el siguiente motivo.

Señor, vuelvo a retirar la frase y subrayo: no es un insulto. Por lo tanto, sin calificarlo, voy a señalar el argumento del doctor Pease y el argumento que sostenemos las gentes de Renovación.

La gratuidad irrestricta en la educación universitaria sólo favorece a los que, pudiendo pagar su educación, no lo hacen, simplemente porque utilizan una universidad estatal. En todo caso, preguntémonos, señor, ¿cómo es que hay algunos estudiantes universitarios de universidades nacionales que van a recibir sus clases en auto particular?...

...Pero, además, se ha señalado aquí en la mañana, por parte de la doctora Gloria Helfer, que necesitamos rectores que tengan coraje; ésas son las expresiones que ha utilizado la doctora Gloria Helfer. Señor, yo creo que la universidad nacional tiene rectores que tienen coraje, y son muchos; sólo quiero poner el ejemplo del rector de la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, el doctor Juan Manuel Guillén, quien tiene coraje para afrontar los gravísimos problemas que toda universidad nacional tiene.

Es más, no podemos dejar librado simplemente al coraje de los rectores el que ellos puedan administrar su universidad. Resulta que cuando los rectores quieren, por ejemplo, señalar la tercera matrícula y poner en ejercicio el dispositivo legal que prescribe eliminar de la universidad a quienes, habiendo hecho uso de la tercera matrícula, salen reprobados en una materia, se arman tumultos de parte de estos estudiantes que, podríamos decir, cercan y agobian a la autoridad universitaria para hacerles dar dispositivos transitorios que los habilitan a la cuarta, a la quinta y a la sexta matrícula. Los casos abundan en todas las universidades nacionales.

Si lo que le preocupa a la doctora Gloria Helfer es quién va a establecer el rendimiento académico satisfactorio, eso no lo vamos a determinar nosotros los legisladores; eso lo va a establecer la autoridad universitaria, pues para eso son competentes pedagogos calificados...

...El doctor Henry Pease se asusta y ha calificado que lo que se pretende con este artículo es elitizar la universidad.

Por contraposición, podría decir: ¿qué cosa quiere el doctor Pease? ¿Que sigamos masificando la universidad?

El doctor Pease, en este debate, está recogiendo los mismos argumentos que en tiempos pasados utilizaron los grandes responsables de la masificación universitaria en el Perú, que son el doctor Luis Alberto Sánchez y el Partido Aprista, que irresponsablemente señalaban la posibilidad de la masificación de la enseñanza universitaria.

La masificación no beneficia a los pobres; por el contrario, hace que nuestras universidades estén pobladas con muchísimos estudiantes en especialidades en las que, terminados sus estudios, no podrán conseguir, y no pueden conseguir, un empleo.



Tenemos a ingenieros vendedores de libros, a contadores taxistas, a médicos haciendo, en realidad, de agentes o de vendedores de productos farmacéuticos, etcétera; lo que es un grave despilfarro del Estado en su educación y despilfarro de sus vidas, lo cual es muchísimo más importante.

Ser calificado en el estudio universitario, esforzarse para tener un título y no tener después empleo es un gravísimo daño al país y a las vidas de estos peruanos.

No tenemos que tener miedo de limitar la universidad.

La universidad, por definición, en cualquier sitio .una universidad que se precie de serlo, digo., es la elite de la intelectualidad, la elite de la ciencia, la elite de la investigación.

Tenemos que limitar la universidad. Necesitamos perfeccionar, tener especialistas que investiguen, que produzcan conocimientos, y no simplemente repitan lo que cientos de libros traen, muchas veces, en forma atrasada.

Por lo tanto, no tenemos por qué tener miedo de limitar la universidad. Hay que elitizar la excelencia.

En eso no tenemos por qué tener miedo quienes creemos que debemos poner al Perú en las puertas de la modernidad y no en las puertas de la demagogia, el atraso y la masificación increíble que se ha cometido.

Soy testigo, como docente universitario, de una universidad nacional donde la mayoría de sus estudiantes son pobres. ¿Es justo que estos pobres del Perú vean la universidad como un refugio al desempleo? No se puede seguir tolerando eso...

... Lo que se ha señalado aquí es para consagrar a los estudiantes eternos en las universidades, que no van a la universidad a estudiar, sino a hacer politiquería barata, lo cual tenemos que condenar enérgicamente.

En mi universidad -y les apuesto que ése es el ejemplo en todas las universidades nacionales- hay estudiantes que están quince, veinte, treinta años en la universidad; simplemente viviendo de la educación gratuita entre comillas, del comedor universitario gratuito y del carné universitario para tener transporte gratuito. ¿Eso es justo, señor? Es injusto. Entonces, no me vengan aquí con que exigir el rendimiento satisfactorio es exigir algo irracional. Es algo absolutamente racional...

El señor CHIRINOS SOTO (R).-...No hay gratuidad de la enseñanza. La Academia Peruana de la Lengua nos ha devuelto el texto y no dice "la enseñanza gratuita", dice "la enseñanza financiada por el Estado", porque no es gratuita. Debería decir "la enseñanza financiada por el Estado y pagada por el pueblo". ¿Quién paga la enseñanza gratuita? La enseñanza gratuita, señor Presidente, es carísima: cuesta cada escuela que inaugura el señor Presidente de la República, cuestan los maestros, cuesta todo. La enseñanza gratuita -como alguna vez se ha dicho- es un sistema mediante el cual no pago por la educación de mis hijos y pago toda mi vida por la educación de todos los demás...

...Vuelvo a mi punto, señor Presidente. Pido la vuelta a Comisión, porque esto no ha venido por Comisión; por eso la redacción es tan particularmente desgraciada. Dice: "a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio". Se mantiene a una mujer, no se mantienen los rendimientos.

Enseguida dice: "y no cuenten con recursos económicos necesarios". ¿Qué recursos van a ser? ¿Espirituales? ¿Sobrenaturales? Necesarios.

No van a ser los innecesarios. No puede ser, señor Presidente, que el Congreso apruebe esta vergüenza, porque la pobreza de la redacción delata pobreza en los conceptos. De manera que pido un imposible jurídico: que vuelva a Comisión...



Los constituyentes a favor del proyecto hacen referencia a que la educación universitaria gratuita ha estado mal direccionada a lo largo del tiempo, beneficiando a quienes no la merecían y generando un caos y mediocridad que dañan severamente la imagen institucional de la universidad.

Al respecto, en ninguno de los argumentos se exponen cifras o estudios que demostrasen sus percepciones, por lo que podíamos decir que el sustento a favor del proyecto tiene en la retórica su principal argumento, es decir, el discurso y sentidos de ideas algo distorsionadas que se han concluido a partir de una observación parcial de la situación.

Es cierto que en las universidades públicas se pueden presentar ciertas contradicciones, que personas con recursos económicos puedan estudiar en ellas o que algunos estudiantes prolonguen su permanencia más allá del tiempo que realmente corresponde a los años previstos para su carrera. Sin embargo, la Constitución no es la norma que deba regular aspectos tan nimios como cuánto dinero dispone la persona humana, pues no se establece una norma fundamental para pobres ni para ricos, eso transgrediría groseramente el derecho a la igualdad.

Es claro y evidente, compartimos la posición, que la universidad no puede ser una incubadora de rémoras, aprovechadores u oportunistas. Sin embargo, se ha omitido que mediante las leyes, los estatutos y las mismas directivas es que se puede hacer una regulación más precisa sobre los requisitos de permanencia de la universidad. Cualquier ciudadano está en posibilidad de acceder a la educación pues esta es un servicio público, y como tal, no puede someterse a la misma a medidas distorsionadas que pudieran limitar el acceso a los centros educativos a nivel nacional.

De otro lado, se plantean cuestiones lexicales sobre si es pertinente hablar de gratuidad. Sobre el particular, sostenemos que si bien es cierto es el Estado el que dota los recursos que hacen posible que las universidades públicas funcionen, pero finalmente el beneficiario, el estudiante, no realiza ningún abono por la enseñanza que está recibiendo, es por ello que lo recibe de gracia, que es la definición del adjetivo *gratuitamente* conforme lo establece el Diccionario de la Real Academia Española.



Basarse solo en ciertas apreciaciones no le da la objetividad necesaria a quienes defienden esta posición a favor del proyecto. Debe considerarse que está de por medio también el juego político de las fuerzas que integraron el Congreso Constituyente, donde el grupo oficialista, en los hechos, contó con mayoría. A nuestra opinión, la posición de quienes se oponían al proyecto contaba con mejores alegatos, más sustanciosos y con el respaldo de constituyentes que también tenían especialidad en materia educativa, contando con la autoridad en la materia que les permitiría polemizar con argumentos sólidos, dando cuenta de los vicios que surgirían de aprobarse la propuesta presentada.

Alternativas al proyecto.-

El señor VEGA ASCENCIO (NM-C90).-... Las universidades en el Perú necesitan darle mayor énfasis a la investigación y a la reestructuración académica. Y la reestructuración académica implica que el estudiante universitario tiene que prepararse de acuerdo con la realidad de su región o de la localidad. Eso implica una reforma completa de la estructura curricular para que, de acuerdo a eso y conforme al perfil profesional, podamos determinar el rendimiento académico.

Pues bien, el rendimiento académico, indudablemente, debe ser una de las variables que permita que las universidades, no solamente públicas sino también privadas, tengan que acogerse para que los estudiantes con rendimiento académico satisfactorio y de condición económica humilde tengan, pues, la oportunidad de obtener lo que se llamaría una beca y poder concluir sus estudios; pero falta algo a todo esto.

El estudiante universitario, al término de su carrera, debe luego devolver... trabajando para el Estado un tiempo equivalente al estudio de la carrera profesional. Eso sería para completar lo que el Estado realmente gasta. Por ejemplo, en la Facultad de Medicina, San Fernando, de la Universidad de San Marcos, ¿cuánto contribuimos para la formación de un médico? ¿Y acaso el médico quiere ir a trabajar a un asentamiento humano, a una comunidad campesina? No quiere trabajar en esos lugares, quiere quedarse en Lima; u obtiene una beca y se va al extranjero y se queda allá.

Sin embargo, ¿cómo el pueblo, cómo las comunidades y el Perú profundo puede aprovechar a este profesional que se ha formado en una universidad nacional? Por eso tenemos que tener muy en cuenta el marco que estamos indicando para las universidades. Tenemos que modificar inmediatamente la Ley Universitaria, porque sería interesante que así como un profesional se forma de manera gratuita, también tenga la obligación moral con el pueblo peruano para poder trabajar por un tiempo equivalente en una comunidad, en un pueblo o en una localidad de la selva, de la sierra o de la costa, según donde se encuentre ubicada la universidad pública o la universidad privada...

...Señor Presidente, considero que hay que hacer un agregado. Ojalá que el señor presidente de la Comisión de Constitución, el doctor Torres y Torres Lara, pueda aceptar, con la Comisión, esta proposición en el sentido de que, para cubrir los costos de su formación profesional y al término de su carrera, los egresados trabajen para el Estado el tiempo equivalente a sus estudios.

Esto sería una manera de poder justificar y, de una vez por todas, poder cubrir incluso a las universidades privadas. Eso sería materia de la Ley Universitaria, N° 23733, para que



también en las universidades privadas se establezca que, de acuerdo al rendimiento académico del estudiante y conforme a su condición económica, puedan también beneficiarse del apoyo económico de la universidad; un apoyo integral, incluyendo la alimentación, que es la parte fundamental; es decir, no solamente con el aporte a sus estudios, sino también con la alimentación y los libros, que es la otra parte fundamental.

De esta manera, también en las universidades públicas, cuando los alumnos contribuyan económicamente, vamos a tener que resolver el problema del docente universitario. En estos momentos, el docente universitario, que no está ganando de acuerdo a su formación académica, migra hacia el exterior precisamente por la baja remuneración económica. Quisiéramos que, al término de la Constitución, se elabore la Ley Universitaria y se tenga en cuenta, fundamentalmente, la remuneración para el docente universitario.

Ojalá que con este pago, que puedan efectuar los alumnos que pueden hacerlo, se tenga la oportunidad de mejorar la investigación universitaria, de mejorar nuevas tecnologías que realmente no se están aplicando actualmente en la universidad; muchas veces por falta de laboratorios, por falta de equipos y, fundamentalmente, porque hay un escaso recurso económico...

El señor SAMBUCETI PEDRAGLIO (FIM).-... Yo creo que el artículo que se nos presenta, artículo 18º, sobre la educación básica en el sentido universitario bien podría estar en la Ley Universitaria o dentro del reglamento de una universidad o en su estatuto, pero no a nivel constitucional.

Y esto, señor Presidente, porque es imposible medir el rendimiento satisfactorio de un alumno.

Es imposible ver cuál es el límite, qué rendimiento puede ser considerado satisfactorio; inclusive, me atrevería a decir que es imposible medir quién no cuenta con recursos económicos para estar en una universidad privada.

En todo caso, señor Presidente, creo que este párrafo, que dice: "En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de la educación", no puede estar en rango constitucional; esto debe estar, definitivamente, en la Ley Universitaria o en el reglamento o estatuto de cada universidad.

Acá se ha dicho, por ejemplo, que hay alumnos que se quedan veinte o treinta años en las universidades.

Ésos son problemas que deben solucionarse en cada una de las universidades donde ello exista; es decir, dentro de los reglamentos, tal como en ciertas universidades se contempla; pero no a rango constitucional, porque, por ejemplo, un alumno de una universidad estatal de provincia ¿tendrá un rendimiento satisfactorio para poder ser incluido en una universidad de la ciudad de Lima como la Universidad Católica?

Hay mucha diferencia en los elementos con que cuenta el alumno: laboratorio, biblioteca, buenos maestros. Es imposible medir el rendimiento satisfactorio de un alumno. Yo me hago esta pregunta: ¿hasta qué límite se puede determinar que es satisfactorio el rendimiento de un alumno? ¿Con una nota trece, con una nota quince, con un diecisiete? ¿Cómo lo medimos? Yo creo, señor Presidente, que esto no es materia de rango constitucional. Por lo tanto, todo ese párrafo está de más en este artículo.

Por otro lado, quiero reiterar que los recursos que tiene el Estado deben ser orientados con gran esfuerzo a los sectores sociales, que son salud, educación y seguridad social. Si un Estado se gobierna para un futuro y no invierte recursos en los sectores sociales, lo único que está haciendo es cortar su desarrollo.



Creo en la gratuidad de la enseñanza estatal, y pienso que cada universidad debe, a través de sus reglamentos y sus estatutos, determinar qué alumno está ya de más en la universidad. Si es muy repitente, tendrá que salir. Pero ello no debe estar en rango constitucional, como se nos pretende pasar ahora, señor Presidente...

Podría decirse que el proyecto tuvo dos posiciones muy marcadas, quienes estaban a favor de condicionar, constitucionalmente, la gratuidad de la educación universitaria, y quienes no lo estaban. Pero también surgió una tercera posición, si cabría el término, que no se pronunciaba tanto si debería incorporarse las condiciones en la Constitución, pero que éstas si deberían de estar previstas en la ley universitaria u otra norma de jerarquía análoga u inferior.

Ahora bien, estas últimas intervenciones realizan una serie de observaciones respecto de las condiciones a las cuales se sometería la gratuidad, como es el rendimiento satisfactorio. Una fórmula de ese tenor, con diversas interpretaciones y en cierto modo ambigua, podría generar enormes dificultades. Más aún si se le consagra a nivel constitucional.

En cierto modo, el hecho de que las universidades públicas a la fecha no hayan hecho efectiva del todo la medida de condicionar la gratuidad de la educación, tiene, entre otras razones, la imprecisión del artículo 17° de la Constitución. Podría ser rendimiento satisfactorio solo aprobar, o mantenerse en el tercio superior, pero que garantiza que también dichas circunstancias no devengan en una latente corrupción para el desempeño estudiantil, quienes con el objetivo de preservar la gratuidad pueden valerse de otros medios, como por ejemplo el soborno o la falsedad, haciendo que otros realicen sus trabajos e investigaciones.

Es válida la propuesta que apunta a procurar que los graduados retribuyan la educación recibida durante su formación en el pre grado, tema que se está desarrollando en el último capítulo de la presente investigación.

Nos reafirmamos en nuestra posición, el derecho a la educación universitaria gratuita es un derecho fundamental, por lo tanto, en el plano constitucional no se pueden hacer diferenciaciones o discriminaciones. Existen criterios más pertinentes y adecuados que la pobreza para determinar si un estudiante merece una educación universitaria financiada por el Estado.



En una sesión posterior⁹⁵, el artículo varió en su redacción, así como en su orden, teniendo así el siguiente:

"Artículo 17° (Primer párrafo, presentado por el señor Pease García).. La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado la educación es gratuita.

En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de la educación".

Al respecto, surgieron las siguientes posturas:

A favor de la propuesta.-

El señor TORRES Y TORRES LARA (NMC90).- Presidente: Nos parece que la redacción que hemos propuesto guarda coherencia con la redacción original, pero aclara los conceptos. Lo que ha sucedido en Lima y en algunas provincias es producto de la mala redacción; y consta en las actas que este artículo, cuando se aprobó, era con cargo a redacción. Todos los artículos estaban con cargo a redacción, pero éste, particularmente, quedó con cargo a redacción.

Fue tan mal redactado, Presidente, que hubo una reacción, porque los jóvenes universitarios consideraron que se había eliminado la gratuidad de la enseñanza en las universidades; y eso no es cierto, porque la redacción original, que se trata de establecer nuevamente, decía exactamente eso, que la gratuidad de la enseñanza en el sector universitario no se ha eliminado.

En consecuencia, hemos propuesto una fórmula que precisa aún más cuándo es que no hay un rendimiento académico adecuado. En todo el mundo, el rendimiento académico adecuado se llama "once", salvo en los países que califican sobre diez. Entonces, si es sobre veinte, el rendimiento adecuado es once. Eso es lo que tiene que entenderse.

Entonces, lo que queremos es que se exprese con sencillez y con claridad la norma. Por eso, hemos propuesto esta alternativa.

Sin embargo, de la lectura de los diarios de los debates de las sesiones posteriores, se ha podido apreciar que la aprobación del actual artículo 17° de la Constitución no fue pacífico, por el contrario, permanentemente se estuvo observando la restricción a la gratuidad de la educación en las universidades públicas, condicionando ésta a criterios, que si bien son válidos, no les corresponde la jerarquía constitucional. En los hechos, el artículo actual se incorpora en la Constitución más por la tumultuosa forma de aprobarse el íntegro del texto, que por algún consenso que haya tenido.

⁹⁵ *Ibídem*, pp. 2586 y ss.



La posición contraria al proyecto original tenía más sustento y fundamento, y sobre todo, era plenamente acorde con los deberes del Estado, entre ellos, garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales y promover el bienestar general, pero conforme se puede apreciar en el texto aprobado, el proyecto finalmente fue aprobado, a pesar de las observaciones y poca coherencia con el contenido constitucional adecuado a recoger por la norma fundamental, donde sus disposiciones deben ser inclusivas socialmente y progresivas hacia los Derechos Humanos, pero en los hechos, se aprobó una norma que, aunque no se ha aplicado del todo en la realidad, es un peligro latente, pues cualquier gobierno futuro podría hacer valer esta disposición. Si bien podrían iniciarse procesos constitucionales contra dicha medida, la seguridad jurídica se vería afectada, propiciando zozobra entre los millones de jóvenes que aspiran a ingresar a las universidades públicas en los próximos años.

1.2. Interpretación dogmática del artículo 17º de la Constitución.

Rubio Correa ha sostenido sobre este artículo lo siguiente:

«En materia de gratuidad de la educación estatal la Constitución de 1979 la garantizaba en todos los niveles en tanto que la de 1993 la establece para los niveles inicial primario y secundario y la somete a condición en las universidades públicas para aquellos alumnos que tengan rendimiento adecuado y no tengan recursos para cubrir los costos Esta modificación corresponde al principio de que el Estado no debe subvencionar a quien no necesita subvención o al que no aprovecha debidamente la subvención recibida»⁹⁶.

Por su parte, en la *Constitución Comentada*, obra colectiva de Gaceta Jurídica, se ha reflexionado sobre este punto:

«El texto establece una notable diferencia en el sistema. Y es que a nivel universitario sí se ha tomado en consideración las posibilidades económicas reales de cada persona, y en función a estas, el cobro del servicio prestado.

La razonabilidad de la norma estriba justamente en el factor de financiamiento.

⁹⁶ RUBIO CORREA, Marcial: *Op. Cit.*, p. 160.



La educación universitaria resulta más onerosa que la escolar, debido a su especialidad.

Por lo tanto, el Estado hace una medición de sus recursos y concluye que los mismos son escasos. Ante tal realidad, el que puede costear sus estudios debe hacerlo.

Otro factor a tomar en cuenta es que el constituyente ha considerado imprescindible únicamente la educación primaria y secundaria, mas no la superior. En este sentido, el Estado hará la inversión respectiva en ese campo, pero está consciente de sus limitaciones.

Parece ser un error por omisión el hecho de haber supeditado el texto únicamente a la educación universitaria y no a la superior en general. Desde nuestro punto de vista, discutible.

Respecto a la educación posgraduación universitaria, el texto nada dice, por lo que queda sujeto a interpretación, ya que existen y pueden implementarse adicionalmente nuevas escuelas de posgrado estatales»⁹⁷.

También tenemos, sobre este artículo, la opinión de Enrique Bernal Ballesteros, quien sostiene:

«Las universidades públicas, en cambio, cobrarán a los que puedan pagar y darán formación gratuita a los que no puedan hacerlo. En los primeros años de vigencia de la Constitución la norma no se ha cumplido en todos sus extremos. Su aplicación requerirá de un censo socio-económico de los alumnos matriculados en las universidades públicas. Por las mismas razones anteriores se ha establecido la posibilidad de que el Estado subvencione a la educación privada. La norma se explica plenamente a sí misma y es adecuada para evitar desequilibrios en el sistema educativo del país»⁹⁸.

Conforme hemos sostenido desde el proyecto de tesis y el plan de investigación, son muy pocas las publicaciones especializadas en el tema del derecho a la educación, bajo un sustento jurídico, y más reducidas todavía aquellas investigaciones que aborden respecto de la

⁹⁷ GACETA JURÍDICA – CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERU: *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*, Tomo I, Gaceta Jurídica Editores, Lima, 2005, p. 478.

⁹⁸ BERNAL BALLESTEROS, Enrique y OTAROLA PEÑARANDA, Alberto: *La Constitución de 1993. Análisis comparado*, 5ª ed., Editora RAO S.R.L, Lima, 1999, p. 231.



gratuidad de la educación universitaria. Es por ello que tenemos que realizar nuestra propia interpretación, centrando este aporte la defensa de nuestra posición.

Si aplicamos una interpretación literal, se advierte claramente que el día de mañana las universidades públicas procederían a arancelar el servicio educativo. Técnicamente la Constitución los respalda y en algunos sentidos el Tribunal Constitucional ha previsto adecuar sus fallos conforme a lo expresado literalmente por la Constitución, pero conforme se ha podido colegir del debate constituyente, la voluntad del constituyente que aprobó esta redacción no tenía el sustento adecuado que le diera solidez y contundencia a la propuesta. No puede establecerse, constitucionalmente, que la pobreza sea un requisito para acceder a la universidad pública, no solo por ser discriminatorio, sino también devenir en un prejuicio. Las oportunidades se labran con el propio esfuerzo que cada individuo realice. Como veremos en la información estadística obtenida, hay que considerar las condiciones reales de nuestro país, así como el propio sentido y categoría de la norma fundamental para abordar un tema tan delicado como lo es la gratuidad de las universidades. Podrían surgir, frente a la aplicación del cobro por enseñanza de parte de las universidades, la interposición del proceso constitucional de amparo en la defensa de su gratuidad irrestricta, no solo para quienes tengan rendimiento satisfactorio y no puedan sufragarla, pero eso más bien contribuiría a recargar aún más la aletargada jurisdicción constitucional, la cual podría afrontar una situación álgida frente a un escenario como el descrito.

Más aún, la presencia de estudiantes en las universidades públicas, unos que paguen y otros no, representarían una serie de inconvenientes en cuestiones administrativas o, con el tiempo, desplazar completamente a quienes no cumplan con pagar en la universidad pública, concretando ese riesgo permanente de que se privatice la enseñanza universitaria en las universidades públicas, lo cual representaría un atentado contra los deberes del Estado y el propio derrotero de nuestro desarrollo constitucional.

Más aún, hablar de un rendimiento satisfactorio en el texto constitucional, disposición que no tiene ningún otro ejemplo en el constitucionalismo comparado, se configura como cláusula imprecisa, relativa, que más genera incertidumbre y en cierta manera deslegitima a la misma Constitución frente a la ciudadanía, abonando a su rechazo de parte de la ciudadanía, sobre todo de aquellos quienes se perjudican gravemente con el recorte a la gratuidad.



La interpretación dogmática de este artículo se ha realizado a partir de los pocos juristas que han hecho la evaluación correspondiente a los planteamientos contenidos en el presente artículo 17º de la Constitución.

Nuestra posición aboga por la reforma este artículo, conforme se sustenta en la sección recomendaciones de la presente investigación, retomando la fórmula prevista en la Constitución de 1979. Debe considerarse que la Ley Universitaria aún vigente desarrollaba lo previsto en la anterior Constitución, y la gran mayoría de estatutos universitarios aún vigentes en los centros de estudios se elaboraron con ese marco jurídico.

Bajo este aspecto, debe tenerse cuenta que la actual redacción del artículo 17º es una amenaza latente, al margen que no se ejecute, contra un sistema consagrado por nuestra historia constitucional, los tratados y convenios internacionales, destacando dentro de estos el artículo 12º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales e incluso el constitucionalismo actual del cual se dará cuenta en el punto correspondiente.

Podemos esbozar nuestra interpretación conforme a lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin embargo, es preferible, en aras de preservar la seguridad jurídica, que se propicie la reforma del artículo 17º de la Constitución, a fin de asegurar que la gratuidad de la educación universitaria preserve su naturaleza como derecho fundamental, que dentro de las leyes correspondientes establecerán una regulación apropiada.

Ante las pocas investigaciones existentes sobre este tema, hemos tenido que recurrir al constitucionalismo español, para dar un mejor sentido a cómo debería concebirse, constitucionalmente, la gratuidad de la educación universitaria, la cual ha señalado que:

«Respecto del alcance de la gratuidad, señalan Berrueta y Sendín, gratuidad solo viene referida al servicio educativo en sentido estricto, concretándose en la ausencia de tasas académicas»⁹⁹.

⁹⁹ COTINO HUESO, Lorenzo: *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, p. 208.



Y es que bajo una posición respetuosa de los Derechos Humanos, urge una modificación en la redacción del actual artículo 17°, porque sus disposiciones han provocado permanente zozobra y si bien mediante la justicia constitucional se podría obtener un resultado a favor de la gratuidad, por la trascendencia que tiene esta institución, la reforma constitucional es impostergable, más aun teniendo a la vista proyectos políticos que si están de acuerdos con eliminar la gratuidad de la educación universitaria y lo reconocen expresamente como se expondrá a continuación.

2. La posición del gobierno actual sobre la gratuidad de la educación universitaria:

El Plan de Gobierno 2011-2016, denominado “La Gran Transformación”, contiene las propuestas del Partido Nacionalista, que llegó a la presidencia con la elección del Comandante Ollanta Humala.

Dentro de la democracia y el respeto a la institucionalidad, reconocemos que dicho Plan se mantiene aún vigente, y que se hará respetar a lo largo del actual gobierno. En ese sentido, se aprecia que el tema de la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas fue un tema contemplado, sobre el cual se dispuso:

«Los auténticos cambios en la educación peruana tendrán un contenido democrático-participativo, donde los protagonistas deben ser todos los ciudadanos, asumiendo como básicos los siguientes compromisos y líneas de acción:

...

- Llevar a cabo una Nueva Reforma Universitaria que tenga como base a una nueva Ley Universitaria con un enfoque común para todas las universidades (públicas y privadas) luego de muchos años de haber tenido múltiples normas, muchas veces contradictorias entre sí; y que contenga los siguientes puntos:

...

- i. La universidad estatal debe mantenerse como una universidad gratuita. La gratuidad de la enseñanza con recursos y orientación, no solo permite que puedan acceder a ella los estudiantes de menores ingresos sino también que esta sea un espacio de encuentro entre



personas de distintas clases sociales; un espacio de integración social donde se forja el futuro liderazgo del Perú»¹⁰⁰.

Sin embargo, en los hechos, hay ciertas acciones que podrían poner en tela de juicio la palabra empeñada. Así, el 9 de setiembre, el Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú presentó el Proyecto de Ley N° 174/2011-CR, el cual contenía una propuesta para implementar una nueva Ley Universitaria. En dicho proyecto, sobre la gratuidad de la enseñanza, se contempla lo siguiente:

Artículo 48°.- De la gratuidad de la enseñanza

La enseñanza en las universidades públicas es gratuita de acuerdo a lo que establece la Constitución Política del Estado

En ese sentido, la propuesta oficialista demostraba, en los hechos, que el gobierno estaba de acuerdo con el actual tratamiento constitucional que se ha dispuesto para la gratuidad en las universidades públicas, situación que representa cierto distanciamiento con lo propuesto en “La Gran Transformación”. Sin embargo, el 5 de enero de 2012, dicho proyecto fue derivado al archivo tras haberse retirado las firmas de sus proponentes. En cierta manera se puede apreciar una actitud contradictoria por parte del gobierno, lo cual desfavorece la estabilidad jurídica que debe tener todo gobierno eficiente.

A la fecha, en el Congreso y por iniciativa del Poder Ejecutivo hay varios proyectos de ley, los mismos que apuntan a modificar a la actual Ley Universitaria, lo cual entendemos como una intención de preservar a dicha norma y solo actualizarla a ciertas condiciones presentes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Ley Universitaria vigente se promulgó al amparo de la Constitución de 1979, lo cual puede generar ciertas contradicciones en su contenido confrontado con la Carta de 1993.

En segundo lugar en las elecciones de 2011 quedó la agrupación Fuerza 2011, liderada por Keiko Fujimori. De la revisión efectuada a su plan de gobierno no se hace una mención expresa al tema de la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas. Considerado que fue el mismo fujimorismo quien impuso la Constitución vigente, se presume que desean

¹⁰⁰ COMISIÓN DE PLAN DE GOBIERNO 2011-2016 – GANA Perú: *La Gran Transformación. Plan de Gobierno 2011-2016*, 2010, p. 168.



preservarla con su actual redacción, tenor que venimos criticando y abogando por su modificación. Pero ¿cuáles son las intenciones actuales del fujimorismo sobre la educación en la universidad pública? En su Constitución es donde se limita a la gratuidad de la enseñanza universitaria, retrocediendo en la conquista hecha por la Constitución de 1979, y una de sus más ardorosas militantes, la Dra. Martha Hildebrandt, en su momento presentó el polémico Proyecto de Ley N° 939/2006-CR, suscrito, entre otros, por la lideresa de Fuerza Popular (partido que engloba a los partidarios de Alberto Fujimori) Keiko Fujimori, en el cual, sobre la educación superior en las universidades públicas propuso:

«...en la educación superior, los estudiantes que provienen de colegios particulares pagarán mensualmente una suma equivalente a la mitad del total de los derechos que cobra el colegio de donde provienen en el último año de educación secundaria, a menos que demuestren que la capacidad económica familiar ha disminuido considerablemente».

Dentro de la exposición de motivos de dicho proyecto, aparte de basarse en la Carta otorgada por el gobierno de Fujimori, el sustento para semejante propuesta radica en que “si una familia está en capacidad de pagar una educación secundaria, lo más probable es que también lo esté para pagar una educación superior” tal razonamiento evidencia un completo desconocimiento de la realidad de la educación escolar y económica peruana, pues en nuestro país existen niveles socioeconómicos, donde los ingresos mensuales por hogar corresponden a las siguientes cantidades: Nivel socioeconómico A, S/.10.720; B, S/.2.990 mensuales; nivel C, S/.1.420; nivel D, S/.1.030 y el nivel E alcanza los S/.730.

Al no ser la educación escolar pública del suficiente nivel y calidad, como lo demuestran los estándares internacionales, muchos padres, la gran mayoría de hogares en el Perú hacen un esfuerzo tremendo por invertir en un buen colegio para formar a sus hijos bajo un nivel adecuado y puedan mejorar su calidad de vida en el futuro. El 67.4% de hogares en el Perú están en los niveles socioeconómicos D y E¹⁰¹, y con los ingresos mensuales que tienen puede apreciarse que si logran educar a sus hijos en colegios privados, es porque apuestan todo por ellos. Considerando que las universidades públicas tienen su prestigio, a pesar de sus carencias y problemas, los hogares apuestan más por la formación básica que por la superior,

¹⁰¹ Cálculo efectuado por la Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados, 2013.



pues en los primeros años de formación del niño está la posibilidad de forjar en él las mejores condiciones para su futuro.

Ya se han apreciado en las estadísticas de dónde proviene el mayor estrato de estudiantes de las universidades públicas. La universidad pública gratuita, en un país con más de la mitad de la población en situación de pobreza, no es solo una necesidad, sino una obligación moral de los gobiernos.

3. La doctrina respecto a la gratuidad de la educación universitaria en el Perú:

Como hemos anotado en el proyecto de tesis, no existen investigaciones respecto de la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas en nuestro país. Aunque dentro de una posición económica y neoliberal, en general, se postula una reducción de la prestación de servicios públicos por agentes del Estado. Podría entenderse la falta de investigaciones sobre el tema en que en los hechos, las universidades públicas no realizan cobro de mensualidad alguna por los estudios de pregrado. Sin embargo, conforme sostenemos, la base de dicha gratuidad, constitucionalmente, es endeble.

Pero existen opiniones doctrinarias que son necesarias de apreciarse, para poder entender la trascendencia de la gratuidad o poder apostar por su continuidad u eliminación con un criterio válido y sustentable.

Así, hay quienes no aprecian positivamente la gratuidad de la educación impartida en las universidades públicas, señalando sobre ésta:

«La gratuidad irrestricta de la formación universitaria en las instituciones públicas es otro de los principios que, mal entendido en cuanto a su sentido de justicia social y promoción de equidad, paradójicamente da lugar a una situación objetiva de injusticia para aquellos a quienes está orientado. Así por ejemplo, es transgredido de facto, sin que nadie reclame por ello, por la existencia de mecanismos de acceso a la universidad no contemplados en la legislación universitaria -cuando no reñidos con el principio constitucional que prohíbe la discriminación en el acceso a la educación pública por razones de orden económico como los denominados “centros preuniversitarios” que



las universidades públicas han constituido por la necesidad de generar recursos propios.

Alrededor de un tercio de la población estudiantil en las universidades públicas ingresa por esa vía que fija privilegios en función a la capacidad adquisitiva, puesto que las pensiones en aquellos centros de preparación se cuentan entre las más altas de su género, por la demanda vinculada a la posibilidad del acceso directo. Paradójicamente, aquellos estudiantes que ingresaron por esa vía privilegiada, mostrando capacidad de pago, se hallan luego exentos de cualquier contribución económica, accediendo a un trato similar al de aquellos que, por falta de recursos económicos, ingresaron por la modalidad regular del examen de admisión con un número ya reducido de vacantes, es decir en condiciones de desventaja»¹⁰².

Sin embargo, también existen especialistas, de diversas disciplinas, que han opinado favorablemente sobre esta gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas, e incluso testimonian que la gratuidad de las universidades públicas en el Perú son tan antiguas como el Estado mismo. Tenemos así la opinión del especialista en el tema educativo, N. Lynch:

«Es fundamental también en esta recuperación de la primera reforma resaltar la importancia de la relación de la universidad con la democracia. El primer elemento es el acceso. La universidad oligárquica era una universidad cerrada, la universidad reformada empezó a permitir el acceso de los sectores populares a la educación superior. En este proceso la gratuidad, una de las banderas históricas de la reforma, jugó un papel central, porque desligó la riqueza personal de la posibilidad de seguir estudios universitarios. Además, la gratuidad permitió también que la universidad se convirtiera en el espacio público que comentábamos líneas arriba, al ser espacio de encuentro y socialización de personas provenientes de distintas clases sociales. Es cierto, que este efecto de la gratuidad se perdió en el curso de la masificación ¡qué paradoja! en especial con la hegemonía de los grupos radicales de procedencia maoísta en las décadas de 1960 y 1970, y el uso que los grupos armados hicieron de los claustros en la década de 1980 y principios de la década de 1990, pero ya había jugado

¹⁰² PERÚ. MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *La Universidad en el Perú*, Dirección de Coordinación Universitaria, 2006, p. 137.



un rol central en un momento anterior, cuando la universidad logra un papel de liderazgo en la sociedad peruana a mediados del siglo XX»¹⁰³.

Y también la opinión del historiador Miguel Maticorena:

«Una revisión de la historia permite recordar que el concepto de gratuidad de la enseñanza es más viejo que la mayoría de esos incunables. En San Marcos existió desde su fundación el 12 de mayo de 1551, explicó a Caretas el historiador Miguel Maticorena Estrada, autor del libro “San Marcos de Lima”. Maticorena indicó que “el Estado colonial destinó un presupuesto para el funcionamiento de la universidad, aunque los indios, en su condición de vasallos del rey, eran obligados a tributar a favor de la universidad”. Estos y otros tributos se mantuvieron hasta la Independencia. Entonces José de San Martín destinó nuevas rentas a San Marcos»¹⁰⁴.

El jurista argentino, Atilio Anibal Alterini, mediante una entrevista realizada¹⁰⁵, dio una perspectiva muy importante y propicia respecto de cuál es el valor de que la universidad pública sea gratuita. Al respecto, refirió lo siguiente:

Entrevistadores: ¿Arancelamiento?

Alterini: Arancelamiento no. Aquí estoy nuevamente proyectando mi experiencia. Yo no me habría podido recibir de abogado con una Universidad paga, y le diría que la mayoría de quienes hoy tienen alguna significación en la vida profesional están en la misma situación. La Universidad gratuita -que además no es algo extraño en el mundo, las europeas son gratuitas y son grandes Universidades- es una exigencia de la igualdad de oportunidades. Lo que a mí me parece es que hay que abrir ventanillas para aportes voluntarios. Cuando digo voluntarios quiero decir literalmente voluntarios, no al estilo de la Universidad Nacional de Córdoba, en que el aporte es voluntario pero hay que pagarlo.... Aunque sólo se trate de cinco pesos por mes, es un tema filosófico. Yo le cuento mi caso. Una hija mía estudió en el Liceo Francés ?Liceo

¹⁰³ LYNCH, Nicolás: *La Segunda Reforma Universitaria-final*, publicado en el blog del autor: <http://nicolaslynch.com>

¹⁰⁴ APARICIO, Marcelino: “Grietas en la gratuidad” en *CARETAS*, N° 2033, Lima, Junio 26, 2008, p. 39.

¹⁰⁵ Revisado el 8 de marzo de 2013 en la web de la Universidad de Buenos Aires: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/pub_lye_entrevista_alterini.php



subvencionado por el gobierno de Francia con lo cual es uno de los mejores del país, pero de arancel bajo en términos relativos- y cuando entró en el C.B.C. no pagué más. Si yo me dijera: quiero a la U.B.A, quiero reconocer que está enseñándole a mi hija con la calidad de una Universidad mayor, ¿dónde hago un aporte mensual? No tengo dónde. Y esta es una tarea que creo que hay que coordinar con los centros de estudiantes. Abrir ventanillas. También hay que encontrar fuentes alternativas de financiación. Creo que del mismo modo en que a "Esta playa la cuidan YPF-Repsol y Usted" podemos hacer lo mismo con aulas, con salones, con distintos lugares de la facultad. Habría que gestionar algo en lo que la Ciudad tiene interés concurrente, que es modificar una ordenanza que impide poner publicidad en los frentes de edificios públicos, y utilizar la ventana más grande que tiene la ciudad de Buenos Aires -que es la facultad de Derecho- como uno de los mecanismos alternativos de financiación, del mismo modo en que el decano D'Alessio arrendó espacios en la terraza a tres compañías de celulares. De lo contrario nos quedamos encerrados en una alternativa binaria: arancelar o no arancelar. La gran pregunta es cómo obtener recursos, ¿por arancelamiento? Yo creo que no, pero sí por aportes, sí por pedidos, por llamados a la solidaridad. Con veinticinco mil alumnos ¿no podríamos encontrar entre ellos quién consiga que limpien el frente de la facultad? O que limpien un costado, o medio costado y el año que viene otro, y así sucesivamente. Tenemos que usar el ingenio para encontrar mecanismos alternativos a fin de que la sociedad cuide su Universidad. Es una fuerte aspiración. La idea de "Mi hijo el Doctor", la obra de Florencio Sánchez, todavía pervive. Esté seguro de que se puede.

Respecto del caso de la reivindicación de la gratuidad de la enseñanza, que fuera efectuada por la gestión del rector Luis Izquierdo Vásquez (2006 – 2011) en la sesión del Consejo Universitario del 17 de noviembre de 2006, el propio ex Rector sostuvo que hay que delimitar claramente hasta donde llega la gratuidad, siendo que esta debe procurarse en la enseñanza recibida por los estudiantes, más las tasas a pagarse por servicios efectivos como carnés, seguros, matriculas, diplomas y otros, deben ser cobradas¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Según se consigna en el Plan Estratégico 2011-2021 de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pp. 62-63.



4. La gratuidad de la educación en las universidades públicas en la legislación comparada:

Nos enfocaremos principalmente en lo previsto por las Constituciones de los países más próximos al Perú, teniendo en cuenta su afinidad y similitud en sistemas jurídicos y algunos rasgos de su población.

Debe tenerse en cuenta que nuestra crítica se concentra en que se haya contemplado dentro del texto constitucional una limitación a la gratuidad de la educación universitaria, la cual consideramos contraria a la historia constitucional del Perú, así como alejada de las propuestas asumidas en el Derecho Internacional y en los mismos Derechos Humanos, pues conforme se consagra: No hay discriminación por condición social.

Reproduciremos los artículos de las respectivas constituciones que regulan los derechos sobre la educación, haciendo nuestra interpretación en la parte correspondiente.

4.1. Constituciones de América Latina.



CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE CUBA

Nombre Oficial: República de Cuba

(Esta Constitución proclamada el 24 de febrero de 1976, contiene las reformas aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular en el XI Período Ordinario de Sesiones de la III Legislatura celebrada los días 10, 11 y 12 de julio de 1992)

Artículo 43.- *El Estado consagra el derecho conquistado por la Revolución de que los ciudadanos, sin distinción de raza, color de la piel, sexo, creencias religiosas, origen nacional y cualquier otra lesiva a la dignidad humana:*

- tienen acceso, según méritos y capacidades, a todos los cargos y empleos del Estado, de la Administración Pública y de la producción y prestación de servicios;*
- ascienden a todas las jerarquías de las fuerzas armadas revolucionarias y de la seguridad y orden interior, según méritos y capacidades;*
- perciben salario igual por trabajo igual;*
- disfrutan de la enseñanza en todas las instituciones docentes del país, desde la escuela primaria hasta las universidades, que son las mismas para todos;*



(...)

Artículo 51.- *Todos tienen derecho a la educación. Este derecho esta garantizado por el amplio y gratuito sistema de escuelas, seminternados, internados y becas, en todos los tipos y niveles de enseñanza, y por la gratuidad del material escolar, lo que proporciona a cada niño y joven, cualquiera que sea la situación económica de su familia, la oportunidad de cursar estudios de acuerdo con sus aptitudes, las exigencias sociales y las necesidades del desarrollo económico- social.*

Los hombres y mujeres adultos tienen asegurado este derecho, en las mismas condiciones de gratuidad y con facilidades específicas que la ley regula, mediante la educación de adultos, la enseñanza técnica y profesional, la capacitación laboral en empresas y organismos del Estado y los cursos de educación superior para los trabajadores.

Respecto del sistema político que existe en Cuba puede haber muchas interpretaciones y posiciones, pero algo que no puede negarse es su notable progreso en materia educativa y deportiva. La Isla puede tener algunas dificultades, muchas de ellas atizadas por el embargo económico de más de cinco décadas que afronta, pero su tratamiento constitucional de la educación es un claro compromiso a favor del respeto del derecho a la educación que cuenta todo individuo, afirmando expresamente que este corresponde desde la escuela primaria hasta las universidades.

Si la democracia occidental quiere asegurar plenamente la vigencia de los derechos humanos, garantizar la educación gratuita debe ser una de sus obligaciones permanentes. Incluso, de forma acertada la Constitución proclama una preocupación constante por la educación de adultos y los cursos de educación superior para los trabajadores, que conforme con lo reflexionado en nuestros primeros capítulos, la educación es un proceso permanente, que no distingue edad ni condición social.



**CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1991**

Incluye las reformas de 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. Actualizada hasta el Decreto 617 del 7 de Marzo de 2005



ARTICULO 67. *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

A primera vista podría parecer que el texto constitucional es similar al peruano. Sin embargo, la redacción contiene diferencias esenciales en lo relativo a la gratuidad, pues mientras que la fórmula peruana actual condiciona la gratuidad a dos requisitos concurrentes (no tener los recursos y contar con rendimiento satisfactorio) para que el Estado garantice la gratuidad, en la Constitución colombiana establece que en las instituciones del Estado será gratuita la educación, sin perjuicio de los derechos académicos para quien pueda sufragarlos.

Bajo este razonamiento, puede apreciarse una redacción más pulida y precisa, aunque en cierto modo pueda representar un riesgo frente a los cobros que podrían realizar las universidades públicas u otros centros educativos a quienes puedan sufragarlos, es decir, no hay una cláusula imperativa que restrinja, como si existe en la Constitución peruana, la gratuidad de la educación universitaria o peor aún, que le agregue otra condición adicional.

La doctrina colombiana ha reivindicado el alcance del derecho a la educación que consagran, señalando sobre este que “de acuerdo con la jurisprudencia, se entiende a la educación como un derecho constitucional fundamental; en consecuencia se considera un



derecho inherente a la persona y por lo tanto tiene protección inmediata, al igual que todos los derechos constitucionales fundamentales”¹⁰⁷.



CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008

Art. 348.- *La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros.*

El Estado financiará la educación especial y podrá apoyar financieramente a la educación fiscomisional, artesanal y comunitaria, siempre que cumplan con los principios de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades, rindan cuentas de sus resultados educativos y del manejo de los recursos públicos, y estén debidamente calificadas, de acuerdo con la ley. Las instituciones educativas que reciban financiamiento público no tendrán fines de lucro.

La falta de transferencia de recursos en las condiciones señaladas será sancionada con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación.

Art. 356.- *La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel.*

El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes.

Con independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular.

El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones.

Rafael Correa y su revolución ciudadana han realizado cambios notables en Ecuador, que ingresó al nuevo milenio con serios problemas estructurales y un masivo descontento frente a la corrupción, la pobreza, la falta de oportunidades y otros males que perjudicaban a la mayoría de la población.

¹⁰⁷ BARRETO, Manuel y SARMIENTO, Libardo: *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título II: “De los derechos, las garantías y los deberes”,* Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, 1997, p. 300.



Dentro del proyecto fijado por el gobierno, la promulgación de una nueva constitución en el año 2008 representó un intento más consolidado por brindar las herramientas jurídicas válidas para que las reformas tuvieran la suficiente solidez y no sucumban por vicios legales.

A este nivel, la propuesta en materia educativa es relevante para la presente investigación y los ejemplos propuestos, es decir, garantizar la gratuidad de la educación universitaria en el pre grado (la cual es denominada tercer nivel), estableciendo un parámetro lógico que viene a ser la responsabilidad académica de los estudiantes quienes se benefician de este derecho.

Puede decirse que la Constitución de Ecuador recoge un sentido razonable y progresista respecto del derecho a la educación, y sobre todo, un saludable reconocimiento a la educación universitaria gratuita, la cual se impartirá en las instituciones del Estado. Oportunamente realiza algunos alcances sobre la educación superior universitaria impartida en establecimientos particulares, prescribiendo para ellas algunos parámetros que la orientan hacia un respeto al servicio educativo, como un servicio público que no puede someterse a las reglas del libre mercado que tiene en el lucro su máximo provecho y fin.

En el debate de una nueva ley universitaria, los alcances desarrollados en la legislación ecuatoriana sobre la educación bien pueden servir como marco referente hacia un mejor tratamiento de este derecho en nuestro país.



**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
(10 de Mayo de 1917)**

Artículo 3

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, estados, Distrito Federal y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.



La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

...

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

El constitucionalismo mexicano es un referente en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La Constitución de Querétaro, con algunas modificaciones, aún se encuentra vigente.

La fórmula del artículo sobre la gratuidad es un texto que han recogido las constituciones peruanas del siglo XX, sobre todo la Constitución de 1979. Debemos tomar en cuenta que a pesar de las diversas dificultades que ha atravesado dicho país, se ha procurado mantener la gratuidad de la educación impartida por el Estado, considerando que la educación corresponde a un fin mucho más noble y vital: formar a los futuros ciudadanos quienes tendrán a cargo mejorar al país.



CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
(1967, con reformas hasta 1996)

Artículo 71.

Declárase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares. En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos.

La denominación empleada por esta Constitución corresponde a una categoría económica propiamente, donde a partir de los postulados neoclásicos es que se da una mayor importancia a lo que representa la utilidad, que es entendida como la apreciación que el consumidor tiene sobre algún producto en función de los beneficios que la proporciona;



siendo que la utilidad social correspondería al resultado del bienestar de la sociedad a partir de la propia satisfacción que individualmente experimenten los consumidores.

Obviamente, lo que se pondera aquí es la utilidad que tiene la enseñanza para el Estado, sobre todo que ésta se brinde gratuitamente hasta el nivel superior. El artículo es breve, pero a la vez categórico en lo que respecta a la consagración de la gratuidad de la enseñanza.



**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA DE 1999
(30 de diciembre de 1999)**

Artículo 103.

Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario. A tal fin, el Estado realizará una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo. Las contribuciones de los particulares a proyectos y programas educativos públicos a nivel medio y universitario serán reconocidas como desgravámenes al impuesto sobre la renta según la ley respectiva.

Venezuela, que dentro de la escena latinoamericana ha tenido controvertidas situaciones, tiene un tratamiento constitucional del derecho a la educación notable, reconociendo expresamente las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre las cuestiones educativas, lo que aproxima a su Constitución a un ámbito adecuado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Advierte, sin embargo, que la gratuidad alcanzará hasta el pregrado universitario, sentido que nosotros asumimos en la presente investigación, en las instituciones estatales.



Añadido a esto, si cabe alguna condición para acceder a la educación, ésta se encuentra en las aptitudes vocacionales de las personas, no en aspectos económicos, ni siquiera del rendimiento, que como hemos dicho puede regularse mediante ley, pero deben aplicarse instrumentos pedagógicos precisos para determinarse, instrumentos que por su particular naturaleza la Constitución no puede regular.



CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL (1988)

CAPÍTULO III - DE LA EDUCACIÓN, DE LA CULTURA Y DEL DEPORTE

Sección I - De la Educación

Art. 205. La educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, tendiendo al pleno desarrollo de la persona, a su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y a su calificación para el trabajo.

Art. 206. La enseñanza se impartirá con base en los siguientes principios:

- 1. igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en la escuela;*
- 2. libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el saber;*
- 3. pluralismo de ideas y de concepciones pedagógicas, y coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanza;*
- 4. gratuidad de la enseñanza pública en establecimientos oficiales;*
- 5. valoración de los profesionales de la enseñanza, garantizando, en la forma de la ley, planes de carrera para el magisterio público, con base salarial profesional e ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos, asegurando un régimen jurídico único para todas las instituciones mantenidas por la unión;*
- 6. gestión democrática de la enseñanza pública, en la forma de la ley;*
- 7. garantía del patrón de calidad.*

Art. 207. Las universidades gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial y obedecerán al principio de la indisociabilidad entre enseñanza, investigación y divulgación.

Art. 208. El deber del Estado con la educación se hará efectivo mediante la garantía de:

- 1. enseñanza fundamental, obligatoria y gratuita, incluso para los que no tuvieran acceso a ella en la edad apropiada;*
- 2. progresiva extensión de la obligatoriedad y gratuidad a la enseñanza media;*
- 3. atención educacional especial a los portadores de deficiencias, preferentemente en el sistema ordinario de enseñanza;*
- 4. atención en guarderías y centros preescolares a los niños de cero a seis años de edad;*
- 5. acceso a los niveles más elevados de enseñanza, de investigación y de creación artística según la capacidad de cada uno;*
- 6. oferta de enseñanza nocturna regular, adecuada a las condiciones del educando;*



7. atención al educando, en la enseñanza fundamental, a través de programas suplementarios de material didáctico-escolar, transporte, alimentación y asistencia a la salud.

1o. El acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita es un derecho público subjetivo.

2o. El no ofrecimiento de enseñanza obligatoria por el Poder Público, o su oferta irregular, comporta la responsabilidad de la autoridad competente.

En Sudamérica, las universidades que se encuentran en Brasil tienen un inmenso prestigio, así como logros notables que los ubican en preponderantes posiciones dentro de los rankings mundiales sobre universidades. Gran parte de este logro se debe a la continua y permanente preocupación del gobierno es financiar la investigación y desarrollo académico en sus universidades.

En el marco constitucional, la vigente Constitución de Brasil establece como principio la gratuidad de la enseñanza pública en los establecimientos oficiales, sin embargo, en los artículos siguientes hace hincapié en la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza básica y media. Ello podría generar algunas dudas sobre si la gratuidad también alcanza a las universidades.

Al respecto, se ha podido verificar que existen universidades públicas en Brasil, donde al educación se imparte gratuitamente. Es decir, conforme a lo previsto en los principios, también se respeta la gratuidad de la enseñanza universitaria. Si bien a primera vista podría suponerse que al no existir una mención expresa sobre las universidades, éstas serían aranceladas, el principio salva esta suposición. La redacción extensa que tiene sobre este punto la Constitución brasileña podría abonar a estas imprecisiones, por lo que una vez más advertimos que al ser un derecho fundamental la gratuidad de la educación, la expresión sobre esta debe ser categórica.

4.2. Normas de rango inferior a la Constitución.

4.2.1. El caso argentino.

Argentina no es solo la cuna de la Reforma universitaria de América Latina, mediante el grito de Córdoba de 1918, sino que además se promulgó una norma específica que garantizaba la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas. Nos estamos refiriendo al Decreto 29.337, mediante el cual se suprimió todos los aranceles universitarios.



Promulgado por el presidente Juan Domingo Perón (1895 -1974), el 22 de noviembre de 1949, compuesto por una parte considerativa y 4 artículos, se justificaba su emisión bajo el sustento de que se trataba de una medida de buen gobierno, pues el Estado debe prestar todo su apoyo a los estudiantes que busquen contribuir al bienestar y prosperidad de la Nación suprimiendo todo obstáculo que les limite o trabe el cumplimiento de tan notable y patriótica vocación.

En la exposición de motivos de la Ley 26.320, del 21 de noviembre de 2007, por la cual se declaró al 22 de noviembre de cada año como “Día de la gratuidad en la enseñanza universitaria” en Argentina, se hace una interesante referencia sobre el impacto del Decreto 29.337:

*“Según una estadística del "Departamento de Estadística Educativa", citada por Silvia Vázquez, **la matrícula universitaria pasó de 40.284 alumnos en 1945 a 138.871 en 1955** (cabe aclarar que este crecimiento sostenido se continuó en la próxima década ya que en 1965 concurrían 206.032 alumnos a las universidades, según la misma fuente). Similares índice de crecimiento se observan tanto en lo que hace al presupuesto de las Universidades Nacionales como en la cantidad de profesores”.*



PERSPECTIVAS SOBRE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

1. Delimitación de los alcances de la gratuidad de la educación en las universidades públicas peruanas:

El Tribunal Constitucional ha afirmado lo siguiente:

«(...) en un Estado Social y Democrático de Derecho el derecho a la educación adquiere un carácter significativo. Así, del texto constitucional se desprende una preocupación sobre la calidad de la educación, la cual se manifiesta en la obligación que tiene el Estado de supervisarla (segundo párrafo del artículo 16° de la Constitución). “También se pone de manifiesto al guardar un especial cuidado respecto al magisterio, a quienes la sociedad y el Estado evalúan y, a su vez, le brindan capacitación, profesionalización y promoción permanente (Art. 15°, primer párrafo, de la Constitución). Asimismo, se incide firmemente en la obligación de brindar una educación ‘ética y cívica’, siendo imperativa la enseñanza de la Constitución y los derechos fundamentales (art. 14, tercer párrafo)»¹⁰⁸

Entender la gratuidad no es algo sencillo para quienes han resuelto y desarrollado sobre la condición que debe tener la educación. A simple vista podríamos estar ante una cuestión lingüística, pero el asunto va más allá, como ya ha sido advertido en las Naciones Unidas:

«El control del vocabulario es un arma, no una cuestión de estilo. La expresión "acceso a la educación" difumina la diferencia entre una educación gratuita y una educación accesible sólo mediante el pago de un derecho de matrícula; esta diferencia es esencial desde la perspectiva de los derechos humanos porque el libre comercio no contempla ninguna salvaguardia para los derechos de los pobres. La expresión preferida por los economistas, a saber, el "acceso a la educación", reforzada por la idea de una educación no gratuita, o "gratuita", o el uso del término "equidad" en lugar de la igualdad, hace recordar las palabras de John Maynard Keynes sobre la poderosa influencia de los economistas aun cuando se equivocan, así como las de Paul Samuelson sobre la irrelevancia de las garantías constitucionales cuando éstas entran en conflicto con las recetas de los libros de texto de economía. No existe ningún plan de estudios para economistas en el que se les imparta educación en materia de

¹⁰⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 19 de setiembre de 2008, recaída en el expediente N° 00025-2007-PI/TC, f. j. 21.



derechos humanos, o al menos la Relatora Especial no ha encontrado ninguno tras una larga búsqueda. Es evidente que debería existir; la experiencia de la Relatora Especial indica que en ninguna escuela de economía se enseña ni la normativa internacional de derechos humanos ni las razones económicas que la sustentan y que los economistas que elaboran las estrategias de educación o de desarrollo en general no reciben formación alguna en materia de derechos humanos. El precio de la falta de un vocabulario compartido entre la economía y los derechos humanos es la falta de diálogo, imposible sin un idioma común. En su primer informe anual (E/CN.4/1999/49, párrs. 12 a 19), la Relatora Especial señaló la necesidad de crear un vocabulario para la educación que fuera compartido y estuviera basado en los derechos. Ello sigue siendo un problema constante para la Comisión de Derechos Humanos, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos»¹⁰⁹.

Suele presentarse un estigma con los servicios impartidos por el Estado, y dentro de este prejuicio también cae la educación pública. Así se sostiene que:

«La gratuidad de la enseñanza es la causa que los alumnos no puedan ejercer una presión significativa por una mejoría en la educación que reciben, tal como ocurre en los sistemas pagados. Como consecuencia, se ha observado que la única forma en que pueden responder las universidades ante la exigencia de dar educación a todos los que la demandan, cuando los aportes estatales no crecen al mismo ritmo, es la reducción en la calidad del servicio ofrecido (cursos masivos, ausencia de enseñanza directa, aumento de personal no calificado, etc.) o el abandono de otras tareas, como el caso de la investigación o la extensión»¹¹⁰.

En las universidades públicas se cuenta con una infraestructura, biblioteca, laboratorios, servicios públicos de luz, agua, desagüe, telefonía e internet, personal administrativo, de limpieza, seguridad y hasta incluso comedor, gimnasio, residencia, campos deportivos, áreas verdes para esparcimiento. Es indispensable delimitar lo que implica la gratuidad de la educación en las universidades públicas.

¹⁰⁹ TOMASEVSKI, Katarina: *Op. Cit.*, p. 7.

¹¹⁰ SANFUENTES V., Andrés: “Sistemas de financiamiento de la educación superior”, en *Crítica & Utopía, Escenarios Alternativos*, N° 14-15, Buenos Aires, 1987, p. 8.



En el esencia, el servicio educativo consiste en la impartición de educación por parte de los docentes, en cumplimiento de un programa curricular sujeto a un número de créditos, los cuales, al ser aprobados en su totalidad por los universitarios, les permite egresar de la carrera y posteriormente obtener el grado y título correspondiente. Esto es lo que debe brindarse sin costo alguno para el estudiante que logre una vacante en la universidad pública en nuestro país, no debe abonarse pago de matrícula ni pensiones de enseñanza, debiendo la universidad procurar todos los recursos para que la educación pueda impartirse: contratar docentes, asumir el pago de los servicios públicos para su funcionamiento, dar mantenimiento a los laboratorios, enseres y demás infraestructura indispensable para que el estudiante pueda avocarse al conocimiento. Y como toda gran universidad que se precie, debe contar con una biblioteca superior, actualizada y con abasto suficiente para que los estudiantes puedan investigar plenamente, incluyendo módulos virtuales de educación a través de internet como el día de hoy se vienen posicionando.

Nuestra investigación defiende la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas a nivel de los estudios de pre grado, es decir, los primeros que se realizan en la búsqueda de la formación profesional dentro del sistema universitario. Los estudios de post grado pueden estar sujetos al pago de derechos, o si la universidad lo ha previsto, otorgar becas. Queda a condición de la universidad, bajo sus propios recursos, evaluar cuánto es la tasa que podría cobrar por el post grado o las becas a otorgar. Sin embargo, la calidad en ambos niveles debe ser la misma, pues como hemos manifestado, parte del derecho a la educación gratuita en las universidades públicas involucra que dicha educación sea de calidad, en armonía con el respeto a la dignidad de la persona.

Ahora bien, en lo referido a la existencia de un comedor, un gimnasio, residencia para estudiantes, entre otros aspectos colaterales, pero no vinculados en estricto con el servicio educativo, la universidad debe evaluar sus condiciones. De poderse implementar, pues debe impulsarse, pero obviamente, debe eso sí condicionarse al desempeño sobresaliente del estudiante, a manera de estímulo para aquellos que se dedican plenamente y con su labor aportan significativamente a la universidad. En Estados Unidos y Europa, el modelo universitario implica que el estudiante y los docentes domicilien en el mismo campus, los cuales son auténticas ciudades, pero bajo el esquema de la universidad peruana, esa experiencia no es factible de aplicarse en el corto ni mediano plazo. Algunas universidades en



el Perú efectivamente incentivan a sus estudiantes más destacados, con becas de alimentos y acceso a mejores servicios, pero debe uniformizarse, que el estudiante entienda que el servicio educativo que se le brinda gratuitamente no significa que él tenga un derecho irrestricto y avasallante sobre los recursos de la universidad sin dar cuentas a nadie. La solidaridad del estudiantado no es solo marchas para exigir más derechos, sino aprovechar al máximo la oportunidad que se les brinda y fomentar a que solo quienes merecen una educación gratuita, por su esfuerzo, identificación y dedicación, permanezcan en la universidad.

Evidentemente, al ser limitadas las oportunidades de estudiar en una universidad pública, y es por ello que existen los exámenes de admisión, aquel estudiante que ya ingresó o cursó una carrera en una universidad pública, no puede gozar de una educación gratuita para otra carrera en cualquier otra universidad pública. Se podría configurar cierta desproporción, de jóvenes que ya tuvieron su oportunidad de estudiar una carrera, de querer acaparar otra y con los mismos beneficios. La universidad pública es para quien la merece y lo demuestra con sus actos, pero es injusto que aquella persona que ya gozó de una educación universitaria gratuita pueda nuevamente estudiar otra carrera bajo dicha condición, o pretender estudiar simultáneamente dos en dos universidades públicas a la vez, pues le estaría negando una oportunidad a quien aspira por primera vez al sistema universitario. Sin ánimos de negar su derecho a educarse gratuitamente en las universidades públicas, aquella persona que ya está estudiando no puede ser admitido simultáneamente en otra universidad pública o de haber culminado una carrera, deberá pagar una mensualidad por la nueva, de esta forma el tendrá que decidir entre una universidad pública y una privada.

Ahora bien, qué sucede con los derechos que cobran las universidades públicas, cuando se ingresa a la misma y cuando se inicia la gestión del grado y título universitario. Como acto administrativo, se fija el pago de tasas. Es pertinente citar aquí el concepto de tasa, el cual es definido por el Ministerio de Economía y Finanzas¹¹¹ de la siguiente forma:

«Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual.

¹¹¹ http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=63:-los-proyectos-de-inversion-permiten-que-el-peru-avance&catid=24:conceptos-basicos&Itemid=100532 visitado el 28 de febrero de 2013.



Las tasas, entre otras, pueden ser:

- Arbitrios: son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
- Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
- Licencias: son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

Las contribuciones y tasas no deben tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación».

Carmen Robles ha destacado, respecto de los servicios a los que corresponden el pago de las tasas, que deben reunir las siguientes características:

«... un servicio que debe: ser divisible en unidades de uso o de consumo, reflejar una razonable relación de equivalencia entre el costo del servicio y la cuantía de la Tasa (Principio de Provocación del Costo), sufragar el costo de los servicios públicos individualizables por los que se cobra (Destino Específico), ser brindado exclusivamente por el Estado, ser en principio gratuito, salvo que el gravamen provenga del ius imperium, y tener como órgano resolutor de controversias a la autoridad administrativa»¹¹².

En ese sentido también ha referido: “El principio de provocación del costo significa que se debe tomar en cuenta el costo que demanda el servicio”¹¹³.

¿Por qué hacemos la salvedad en este concepto y los principios que le revisten? Porque en el marco de un Estado que respeta el principio de economía social de mercado, el gobierno no puede establecer montos abusivos en los derechos que exigen para los trámites administrativos. La incorporación de un estudiante a la universidad y su posterior obtención

¹¹² ROBLES MORENO, Carmen del Pilar y BENAVIDES SURCO, Verónica: “TUUA ¿Precio Público?”, publicado en el Blog de Carmen del Pilar Robles Moreno: *Reflexiones sobre Derecho Tributario y Derecho Constitucional*, revisado el 28 de febrero de 2013.

¹¹³ ROBLES MORENO, Carmen del Pilar: “Las ordenanzas municipales deben adoptar criterios válidos para distribuir el costo de los arbitrios”, en *Actualidad Empresarial*, N° 173, segunda quincena, diciembre 2008, p. I-27.



de grado y título implican el desembolso de una serie de conceptos, derechos, para poder contar con certificados, constancias, necesarios para obtener finalmente el grado académico y el título profesional.

En ese sentido, los derechos cobrados por las universidades públicas a este nivel deben ser proporcionales al servicio que se está brindando, es intolerable que alguna constancia o certificado tuviese en su costo encubierto alguna otra forma de recaudación para la universidad, pues conforme se ha señalado las tasas no deben tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios. Sin embargo, de querer la universidad contar con otros ingresos, bien podría impulsar a la actividad empresarial mediante sus centros de producción, cobrando los precios públicos que correspondan.

2. ¿Por qué debe mantenerse la gratuidad de la educación que imparten las universidades nacionales?

Según los resultados de la Encuesta Nacional de la Juventud¹¹⁴, realizada el 2011, se tiene que la población juvenil en nuestro país, -15 a 29 años- asciende a 8 171 356 personas, siendo de este grupo 4 124 131 mujeres y 4 047 225 varones.

Considerando que la población peruana es de aproximadamente 29 797 694, el segmento de jóvenes corresponde al 27,5% de la población total de nuestro país, siendo el segundo segmento de la población (el primero es el conformado por los peruanos de 0 a 14 años, con un 29,5%), seguido por el segmento de peruanos de 46 años a más (22%) y, finalmente, el segmento de peruanos entre 30 a 45 años, con el 21%.

Ahora bien, entre los principales resultados de este estudio, que es a nivel nacional, sobre la educación de los jóvenes, las cifras dan cuenta de la siguiente realidad:

- El 59.3 llegan a concluir la secundaria
- El 15.6% acceden a la educación superior universitaria.
- En el sector urbano, el 18% de los jóvenes acceden a la educación superior universitaria.

¹¹⁴ PERU: SECRETARIA NACIONAL DE LA JUVENTUD (SENAJU): *Perú: Resultados Finales de la Primera Encuesta Nacional de la Juventud 2011*, Lima, 2012.



- Para el sector rural, esta cifra se reduce 2.3%.
- En Lima Metropolitana, la cifra de jóvenes que acceden a la educación superior universitaria es del 16.3%.

Un aspecto que llama poderosamente la atención es que actualmente son 4 993 438 los jóvenes, es decir, más del 50% de este segmento nacional, que no están cursando estudios, ni en educación básica ni en el nivel superior; lo cual es un motivo de urgente reflexión para que se tomen las medidas necesarias ante tan desolador panorama.

Dentro de las preguntas que se hicieron a este grupo, se consultó sobre cuáles eran las razones que les impedían realizar estudios, obteniendo las siguientes cifras:

Cuadro N° 05

<u>Impedimento para estudiar</u>	<u>Total jóvenes</u>	<u>(%)</u>
Problemas Económicos	1 914 035	38,3
Por trabajo	1 057 486	21,2
Se dedica a los quehaceres del hogar	351 169	7,0
No le interesa / no le gusta el estudio	281 051	5,6
Problemas Familiares	262 403	5,3
Por embarazo	244 337	4,9
Asiste a la academia Pre-universitaria	218 817	4,4
Está conforme con lo que estudió	195 750	3,9
Estudiando en un centro de educación no regular	71 872	1,4
Otra razón	333 485	6,7
No especificado	63 033	1,3

Más de la tercera parte de jóvenes en edad de estudiar no lo hacen por los problemas económicos que los aquejan, y si bien la segunda causa manifiesta que es por cuestiones de trabajo, es evidente que por la misma pobreza que aún predomina en nuestro país, muchos niños y adolescentes se ven obligados a dejar la escuela y la universidad a fin de asumir las cargas de un hogar. Son estos dos motivos los principales, los demás, si bien menores en cantidad, no menos importantes, nos ilustran como aún las condiciones económicas siguen



siendo el principal obstáculo para quien desea estudiar. Si agregado a eso, el Estado elimina el derecho a la gratuidad de la educación universitaria, no haría sino más que agudizar las contradicciones. Debe tenerse presente que si bien Lima y las zonas urbanas del Perú pueden haber tenido cierta mejora en la calidad de vida de sus jóvenes, es en el interior del país, donde están los principales recursos naturales, donde debe apostarse más por la formación académica de los jóvenes, quienes encuentren en su propias provincias y regiones las oportunidades del desarrollo. Que la universidad pública siempre tenga las puertas abiertas para quien se comprometa a estudiar y aportar con su conocimiento al desarrollo de la comunidad, debe ser bienvenido y el Estado otorgar todas las garantías para que su expectativa sea una realidad.

Debe considerarse que una oportunidad para aquellos jóvenes que demuestran interés en estudiar, pero no lo hacen por falta de recursos, es concordante con la dignidad de la persona humana. Pero más todavía, mediante su esfuerzo y compromiso, puede aportar en las soluciones a los problemas que afectan al país; para nadie es un secreto que son muy pocas las investigaciones que se realizan y si en verdad se quiere reformar la universidad, el cambio académico no dependen tanto de cuánto dinero tiene el estudiante, sino de las intenciones, voluntad y compromiso que demuestra y cómo mediante sus talentos puede contribuir decisivamente a toda la nación, buscando en las personas que sean fines en sí mismos.

Por otro lado, en nuestro país aún no se superan del todo las condiciones que propiciaron el conflicto armado interno del Perú, pues conforme se advierte en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación:

«Cuando se inició el conflicto armado interno en el país en 1980, el sistema de universidades públicas se encontraba en un proceso de franca crisis económica y académica. En este sentido, recae sobre el Estado una alta cuota de responsabilidad, pues, precisamente en los años de acelerada ampliación de la cobertura educativa, abandona a las universidades no sólo en el plano presupuestal, sino también como espacio crucial de lucha ideológica y poder simbólico»¹¹⁵.

¹¹⁵ PERÚ: COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN: *Informe Final*, CVR, Lima, 2003, p. 608.



Es decir, bajo la coyuntura actual de nuestro país, donde se bien se reconocen los progresos económicos de más de una década de crecimiento económico, a pesar de las adversidades del mercado mundial, también es cierto que el progreso aún no se ha democratizado adecuadamente, el bienestar no llega a la mayoría y son los jóvenes un sector muy afectado a este nivel, pues solo advertir que más del 50% de jóvenes en edad de estudiar no lo hace ya es de por sí alarmante.

Cuando el Estado se desentiende de su rol prestacional efectivo, y como su papel dentro del sistema educativo general puede repercutir en las fluctuaciones que éste atraviesa. No puede caerse en la simplicidad de dejar todo a la oferta y la demanda, la liberalización de la participación del sector privado en la educación nacional, si bien tiene sus aciertos, también ha pervertido en alguna forma el rol del profesional universitario. Es manifiesto que muchas Universidades privadas, de reciente creación sobre todo, no cumplen con los estándares de enseñanza mínimos, pero se encuentran a precios accesibles, por lo que miles de jóvenes acuden a ellas con la expectativa de tener una profesión con la cual obtener un trabajo y progresar, sin embargo, con el bajo nivel que alcanzan, difícilmente colman sus expectativas.

Si la Universidad pública dejara a un lado la gratuidad de la educación, generaría un enorme malestar en los 309 175 estudiantes de pre grado en universidades públicas a nivel nacional, pero más aún, cerraría la oportunidad a millones de jóvenes quienes ven en la educación universitaria una oportunidad para su desarrollo y posterior futuro como ciudadanos. Peor aún, se repetirían las condiciones que generaron en su momento una gran simpatía en los jóvenes por los movimientos antisistema, e incluso por los que emplean la violencia para hacerse del poder.

Muchos pueden alegar que hoy en día aún persisten en las universidades algunas minorías que simpatizan con los movimientos subversivos o plantean la destrucción del Estado para establecer otro sistema político y de gobierno, pero ello no puede ser el pretexto para que el Estado se desentienda de sus obligaciones como agente que procura el bienestar general. Está de por medio también una mayor fiscalización y supervisión de los servicios universitarios que brindan los particulares, pero ello es materia de otro estudio más profundo, sin embargo, desde esta perspectiva, coincidimos en señalar que debe haber más control del Estado sobre las universidades privadas y debe fortalecer su presencia en las universidades, incluso debe garantizar el acceso a ellas haciendo respetar la gratuidad de la educación, pero



obligando a que si algún estudiante no cumple con sus deberes, sea separado de la misma sin mayor retraso.

A nivel del continente, el problema entre universidad pública y privada que se presenta en el Perú también se ha sucedido en otros lugares, como en México, donde se da cuenta que:

«Una política pública consistente sobre la educación privada es imperativa para no multiplicar instituciones de dudosa calidad o que sean fábricas de desempleados. El crecimiento incontrolable de las instituciones privadas es muy preocupante, está produciendo la “mercantilización” o “macdonalización” de la educación superior. Aunque en el plano oficial se han ufanado del aumento de la cobertura de la educación superior, este avance en el fondo se ha fincado en la proliferación de universidades privadas, que están sujetas a un régimen muy laxo de registro y supervisión, el cual debe superar la cantidad para privilegiar la calidad»¹¹⁶.

Esta propuesta tiene eco en las Constituciones del mundo que hemos revisado y que aún preservan el derecho a la educación gratuita en las universidades públicas en el nivel normativo supremo. Debemos ser conscientes que por más crecimiento económico, que bien puede celebrarse, seguimos siendo una nación tercermundista, por lo que el gobierno debe tomar medidas para revertir esa situación, medidas comprometidas con la población y a favor de la inclusión social, y que mejor que invertir en la ciencia y el conocimiento para que los propios peruanos sean quienes se formen y puedan afrontar, científicamente, los problemas nacionales, procurando soluciones. Hay progresos en investigaciones universitarias aplicadas en nuestro país, podemos hacer que estas sigan creciendo, siempre y cuando se invierta en ellas.

En esa línea, existen posiciones de los organismos e instituciones mundiales que, aún en el siglo XXI, abogan por democratizar y fomentar un mayor acceso a la educación en el mundo. En ese sentido, la Iglesia Católica se expresa a través del Papa emérito Benedicto XVI:

¹¹⁶ VALENCIA CARMONA, Salvador: *Op. Cit.*, p. 307.



«Una solidaridad más amplia a nivel internacional se manifiesta ante todo en seguir promoviendo, también en condiciones de crisis económica, *un mayor acceso a la educación* que, por otro lado, es una condición esencial para la eficacia de la cooperación internacional misma. Con el término «educación» no nos referimos sólo a la instrucción o a la formación para el trabajo, que son dos causas importantes para el desarrollo, sino a la formación completa de la persona. A este respecto, se ha de subrayar un aspecto problemático: para educar es preciso saber quién es la persona humana, conocer su naturaleza. Al afianzarse una visión relativista de dicha naturaleza plantea serios problemas a la educación, sobre todo a la educación moral, comprometiendo su difusión universal. Cediendo a este relativismo, todos se empobrecen más, con consecuencias negativas también para la eficacia de la ayuda a las poblaciones más necesitadas, a las que no faltan sólo recursos económicos o técnicos, sino también modos y medios pedagógicos que ayuden a las personas a lograr su plena realización humana»¹¹⁷.

En los foros internacionales se discute sobre el tema, y conforme se desprende la Declaración de la Conferencia Regional sobre la educación superior, celebrada en el 2008, se debe tomar posición respecto a aquellos gobiernos que intentan hacer de la educación un producto más sometido a la oferta y la demanda, lo cual puede viciar su carácter de derecho humano y servicio público, el cual debe brindarse sin buscar lucro alguno y priorizando a los educandos como fin objetivo del servicio:

«La Educación Superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta ésta tendencia y que los gobiernos de América Latina y el Caribe garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones de Educación Superior públicas y que estas respondan con una gestión transparente. La educación no puede, de modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado. El desplazamiento de lo nacional y regional hacia lo global (bien público global) tiene como consecuencia el fortalecimiento de hegemonías que existen de hecho»¹¹⁸.

¹¹⁷ S.S. Benedicto XVI: *Carta Encíclica Caritas In Veritate*, Roma, 2009, párrafo 61.

¹¹⁸ CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2008): *Op. Cit.*, UNESCO-IESALC, 2008, p. 13.



Además, dentro de Occidente, uno de los grandes principios en que se funda el Estado moderno es el relativo a la forma democrática de gobierno. Los pueblos del mundo, en igualdad jurídica de su personalidad y su posición como sujetos de derecho internacional tienen el deber de garantizar para su nación de las mejores condiciones de vida, fomentando así una vida armoniosa y de bajos conflictos.

Hoy en día, a pesar de la crisis y los conflictos económicos que se han generado en los últimos años, en Europa, la educación sigue siendo apoyado por el Estado, viéndose incluso que existen naciones europeas donde no hay más que universidades públicas, financiadas por el Estado y por sus propios recursos. Debe tenerse esa situación muy presente, pues nada justifica que a los gobiernos de América Latina se les obligue a restringir su inversión en educación superior, mientras que otras naciones, bajo el mismo sistema, continúan haciéndolo. Al respecto, puede darnos una mejor perspectiva de la situación universitaria en Europa la publicación *Cifras clave de la Educación Superior en Europa*, elaborado por la Comisión Europea y publicado en Luxemburgo el año 2007.

3. El rol del Estado Democrático y Social de Derecho:

Resulta adecuado destacar el concepto de Estado Constitucional, sobre el cual versan algunas disquisiciones en su significado, pero cuya calificación responde a la presencia de las siguientes características¹¹⁹:

- a. Resultan ser sistemas que tienen una Constitución rígida, que se distingue de la norma legal ordinaria, es por ello que el régimen jurídico de las disposiciones constitucionales es distinto y de mayor jerarquía frente al resto de normas.
- b. La Constitución contiene las pretensiones normativas propias del constitucionalismo político, donde destaca la limitación del poder político y la garantía de los derechos, resultando un código de valores capaz de viabilizar el ejercicio institucionalizado del poder político.

¹¹⁹ AGUILÓ REGLA, Josep: “Sobre la constitución del Estado constitucional”, en *Doxa*, N° 24, Universidad de Alicante, 2001, pp. 450 – 452.



c. La Constitución debe ser acatada, practicada dentro de la misma sociedad, verificándose así que la misma tiene legitimidad y es reconocida como norma fundamental al ser respetada por gobernantes y gobernado.

Como recordamos, el constitucionalismo social corresponde al proceso constitucional que tuvo sus primeras expresiones normativas a comienzos del siglo XX y que se caracteriza por enriquecer el constitucionalismo liberal con una visión más amplia del hombre y del Estado. Tutela al hombre frente a diversas situaciones que debe afrontar (enfermedad, trabajo, vivienda, salud, etc.). Pasa a un enfoque más participativo de parte del Estado, se le reconoce al Estado un papel activo y hasta protagónico, para hacer posible el goce de los derechos constitucionales. En este enfoque aparecen el Estado de Bienestar (*Welfare State*), el Estado Benefactor, y más moderadamente el Estado Social y Democrático de Derecho. El constitucionalismo social no reniega del liberal o clásico, por el contrario enriquece su obra con nuevos aportes, completa el marco de protección de la libertad. Una de sus inspiraciones está en la doctrina social de la Iglesia, expuesta a través de la encíclica *Rerum Novarum* (1891)¹²⁰. Los primeros ejemplos de cláusulas económicas - sociales fueron las constituciones de México de 1917 y la de Weimar de 1919 de Alemania. Su difusión cobró especial relevancia después de la Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945).

¿Cuáles son los propósitos de un Estado Social de Derecho? Si bien el Estado de Bienestar ha sido intensamente criticado, no puede negarse que sus postulados reivindican que la búsqueda del bienestar general es el fin supremo del Estado, el cual debe direccionar sus recursos hacia la obtención de dicho objetivo. Conforme se ha afirmado:

«...el destino de la libertad, en el Estado social de Derecho parece que debe ser éste: un ensanchamiento de los derechos humanos que poseen hondas raíces espirituales y una consideración de los derechos económicos como auténticos deberes que obligan

¹²⁰ (del latín: 'De las cosas nuevas') es la primera encíclica social de la Iglesia Católica. Fue promulgada por el papa León XIII. Abordó respecto de las condiciones de las clases trabajadoras. En ella, el Papa dejaba patente su apoyo al derecho laboral de formar uniones o sindicatos, pero sin acercarse al marxismo, pues también se reafirmaba en su apoyo al derecho de la propiedad privada. Además discutía sobre las relaciones entre el gobierno, las empresas, los trabajadores y la Iglesia, proponiendo una organización socioeconómica que más tarde se llamaría corporativismo.



en virtud del bien común cuyo sacrificio, en determinados casos, debe ser regulado jurídicamente y decidido por el consentimiento de los gobernados»¹²¹.

Pero también, dentro de la evolución misma del Estado, se ha establecido una propuesta de mayor raigambre, el Estado Democrático y Social del Derecho, el cual, implica la integración de dos aspectos básicos:

«a) La existencia de condiciones materiales idóneas para alcanzar sus presupuestos teleológicos y axiológicos, lo cual exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado, así como una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal.

b) La identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma tal que se pueda evaluar con criterio prudente, tanto los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando tornarse en un obstáculo para el desarrollo social»¹²².

Este modelo de Estado, donde hay un respeto a la participación popular en las decisiones del gobierno y se tiene un claro objetivo hacia el fomento del bienestar general, representa una alternativa válida, por la cual debe lucharse en nuestros tiempos, donde el sistema económico, que en el plano educativo apela por privatizar absolutamente todo, debe ser atenuado en su efectos y revertir las externalidades. Muchos se aterrorizan cuando se menciona la participación del Estado y su intervención en la economía, pero nosotros consideramos que ello es necesario, pues el Estado se orienta a la satisfacción de las necesidades, mientras que en la naturaleza del empresario, está la búsqueda del lucro en primer lugar, sin contar con que tengan responsabilidad social, pero esto último no es lo prioritario para ellos. En ese sentido, compartimos la posición del maestro español Elías Díaz:

«Lo importante de todo esto radica, para nuestro tema, en que la democracia y el socialismo se institucionalicen de acuerdo con los principios que, basados en el imperio de la ley, hemos considerado como propios de todo Estado de Derecho; y en efecto, a pesar de las dificultades, tal compatibilidad es perfectamente posible. Es más, creemos que sólo a través de ellos, sólo a través de la democracia y del socialismo,

¹²¹ LUCAS VERDU, Pablo: *La lucha por el Estado de Derecho*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1975, p. 109.

¹²² GARCÍA TOMA, Víctor: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, 2ª ed., Palestra editores, Lima, 2008, p. 166.



cabe dar hoy cumplimiento real y efectivo a los derechos y libertades del hombre, objetivo éste que constituye, como se sabe, la pretensión central del Estado de Derecho, pretensión a la cual están dirigidas sus otras notas características y que sirve precisamente como elemento justificativo de aquél frente a todo Estado absoluto o totalitario»¹²³.

Tomando en consideración esta perspectiva, y siendo un deber del Estado, conforme al artículo 44° de la Constitución¹²⁴, específicamente *promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación*, el Estado está en la obligación de mantener una educación superior universitaria gratuita, pues conforme se ha analizado, la misma es un excelente mecanismo de promoción del desarrollo, de los ciudadanos y del país en general.

4. La defensa de los derechos fundamentales:

Bajo el esquema neoliberal, el Estado debe hacerse cada vez más reducido e incluso limitar la prestación de los servicios públicos, pues bajo el orden natural, a partir de la interacción de la oferta y la demanda, los consumidores razonables elegirán la opción que más se ajuste a sus condiciones, buscando la máxima satisfacción.

Sin embargo, ello no es tan cierto, pues conforme se aprecia diariamente, los vendedores, proveedores, abusan de su posición de dominio y de la ignorancia del comprador en lo que concierne a la fijación de los precios y a la calidad de sus bienes y servicios. El Estado debe fiscalizar que los productos reúnan condiciones mínimas de calidad, que eviten que los consumidores se vean defraudados en sus expectativas, y se desistan del mercado formal para centrarse en una economía informal, como suele pasar en las sociedades subdesarrolladas.

¹²³ DÍAZ GARCÍA, Elías: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, 10ª ed., Taurus, Madrid, 2010, p. 136.

¹²⁴ **Constitución Política del Perú**

Artículo 44.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior



En el plano económico hay quienes han advertido esta situación, por lo que abogan por que los gobiernos centren su ayuda y recursos en los sectores más desfavorecidos, que es una forma de llevar justicia, dentro de estos pensadores es célebre el caso de Amartya Sen:

«Por su libro publicado en 1970, *Collective Choice and Social Welfare*, Sen recibió críticas y sugerencias tanto de Kenneth Arrow como de John Rawls, también economista. En esta obra, Sen se ocupa de las condiciones bajo las cuales, a partir de las decisiones individuales, surge una decisión colectiva y se establecen ciertas reglas para que las decisiones grupales sean compatibles con los derechos individuales. Su obra iba en contra de los defensores del libre mercado, que creen que la decisión libre del individuo es siempre la mejor para la economía entera. Sen les daba la razón siempre que no se ignorasen los derechos de los ciudadanos más pobres y menos privilegiados»¹²⁵.

Por otra parte, a nivel de cómo la defensa de los derechos fundamentales puede encerrar ciertas paradojas dentro del modelo de Estado, se ha afirmado que:

«A los problemas de un Estado clientelar se les enfrentan con las razones últimas de la autonomía, lo que implica que los sujetos que gozan de prestaciones ellos mismos tienen que implicarse en la definición de los criterios conforme a los cuales ha de definirse la libertad jurídica en vista de las desigualdades fácticas, asumiendo que las soluciones a veces resultan paradójicas y que no todo depende de una direccionalidad voluntaria, paradoja puesta de manifiesto por Bobbio: mientras una sociedad es más libre es menos justa; en tanto que, cuando una sociedad es más justa es menos libre. Es un deber permanente el tener en cuenta las consecuencias de nuestras decisiones»¹²⁶.

El tratamiento de los derechos en la sociedad, va indisolublemente vinculado con la estructura política establecida. En el caso peruano y de la mayoría de naciones de Occidente, se apuesta por el sistema democrático. Bajo este esquema político, y en el marco de un análisis económico de las instituciones jurídicas y políticas, es pertinente considerarse cuál es la herencia de la democracia. Al respecto, Carlos Santiago Nino manifiesta:

¹²⁵ LÜCHINGER, René (editor): *Los doce economistas más importantes de la historia*, 2ª ed., Grupo editorial Norma, Lima, 2011, p. 152.

¹²⁶ ALARCÓN REQUEJO, Gilmer: *Estado de Derecho, Derechos Humanos y Democracia*, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, p. 263.



«En síntesis, la visión económica de la democracia elude la paradoja de la superfluidad moral del gobierno solo porque logra escapar de los juicios morales y de los principios de justicia a la vez. Tampoco se hace cargo del contrapeso ejercido por las otras dos dimensiones del constitucionalismo: los derechos y la constitución histórica. La visión económica de la democracia no se puede explicar por qué los derechos y la convención constitucional deberían ser reconocidos aun si como resultado de ese reconocimiento surgieran soluciones claramente ineficientes. También se debería mencionar que la teoría económica hace que el proceso democrático esté sujeto a problemas de acción colectiva que surgen en situaciones en las cuales los participantes son movidos por su autointerés»¹²⁷.

En el caso peruano, se ha brindado una educación gratuita en las universidades públicas, como un derecho consagrado en la misma Constitución. Si bien la actual Constitución retrocedió y propugnamos su reforma, debe considerarse que el gobierno ha demostrado por mucho tiempo que está en capacidad de financiar a la educación superior, cumpliendo con el mandato constitucional establecido. Puede haber reparos por la clásica dicotomía entre normas operativas y normas programáticas en el plano constitucional, que se pueden entender de la siguiente forma:

«Mientras que para las primeras, el nivel de aplicación es directo o inmediato, en las segundas varía el mismo en función de determinados supuestos, siendo por tanto semidirecto o mediato. Las normas *operativas* suelen asociarse a los derechos de tipo individual y político y a la mayor parte de los dispositivos concernientes con el funcionamiento orgánico del Estado, mientras que las normas *programáticas* suelen referirse a los derechos sociales, económicos y culturales, así como al conjunto de obligaciones cuya responsabilidad queda sujeta al cumplimiento del Estado y sus órganos de poder político»¹²⁸.

¹²⁷ SANTIAGO NINO, Carlos: *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2003, p. 115.

¹²⁸ PALOMINO MANCHEGO, José: “¿Reforma, mutación o enmienda constitucional?” en *Imprevisión y Reforma: Dos problemas contemporáneos del Derecho Constitucional*, Ed. Jurídica GRIJLEY, Lima, 2005, p. 42.



Los derechos de carácter económico, sociales y culturales suelen generar una serie de conflictos presupuestarios para aquellos gobiernos de corte neoliberal, que al aplicar las recetas de menor gasto público optan por cortar radicalmente los programas e inversiones sociales. En el contexto presente se afirma:

[La globalización o mundialización también encierra una paradoja final en materia de derechos humanos en general y de derechos económicos, sociales y culturales en particular, a saber: por una parte, debemos tomarnos en serio la actual fase de evolución histórico-política de los derechos denominada «internacionalización» y su fruto más directo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la expansiva subjetividad de la persona en dicho orden que aquilata en crecientes y mejorados sistemas de protección y de jurisdicción internacional o supranacional, y por otra parte, la consolidación de un modelo de desarrollo capitalista global que reduce los espacios de la política (Estado), de la ciudadanía y de los derechos, en especial los derechos colectivos que miran a la relación capital-trabajo, persona-medio ambiente, por los espacios del mercado nacional, regional y global y una natural «mano invisible» que pretende inaugurar una edad de oro o «fin de la historia»]¹²⁹.

Como derecho fundamental, la gratuidad de la enseñanza universitaria debe preservarse. Si bien el artículo 3° de la Constitución señala que *la enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno*, abogamos por una reforma del texto constitucional, pues la gratuidad de la educación superior estaba prevista en la Constitución de 1979, y bajo ninguna circunstancias es aceptable que se haya modificado dicha conquista en el actual texto.

5. Mejoras necesarias a aplicar por las universidades públicas para mejorar la prestación del servicio educativo.

Resaltemos la siguiente reflexión:

¹²⁹ ZUNIGA URBINA, Francisco: “Derechos económicos, sociales y culturales: apuntes acerca de la naturaleza y justiciabilidad de los derechos fundamentales” en *Pensamiento Constitucional*, año XIII, N° 13, PUCP: Fondo editorial, Lima, 2008, p. 353.



«El derecho a la educación se concreta, en tres aspectos fundamentales: un marco regulatorio, objetivos educacionales y en la prestación de un servicio. Esta tercera dimensión del derecho a la educación tiene además una naturaleza de carácter económico. El crecimiento de la educación privada en países como el Perú y el inicio de las negociaciones de libre comercio (GATT) para determinar qué servicios pueden ser susceptibles de liberalización comercial, han colocado este tema en el tapete. En la actualidad el debate está ampliamente extendido respecto a la educación superior por su creciente carácter lucrativo en el mundo y por ser materia de procesos de importación o exportación a nivel internacional»¹³⁰.

No se puede pretender ubicar a las universidades de América Latina, bajo un análisis similar al aplicado a las universidades europeas o de otras regiones. Esto por cuanto las preocupaciones y condiciones de la universidad americana revisten sus propios problemas, los cuales son complejos y exigen un estudio ubicuo a su contexto natural. Se ha establecido así que:

«Los costos financieros son también evidentes, ya que modernizar y mejorar el equipamiento para la investigación y el capital humano asociado a ella requiere de fondos adicionales. En este sentido, es importante recordar el impacto del clima intelectual que floreció en muchos países de América Latina en contra de las instituciones públicas, incluidas las universidades. Ciertamente, la ola en contra de la intervención del sector público —que comenzara a mitad de los ochenta y durara hasta fecha reciente—, combinada con la debilidad de la estructura fiscal en la región llevó a muchos gobiernos a reducir los fondos para las universidades públicas. Estos recortes, con bases más ideológicas que científicas, fueron racionalizados en dos puntos principales: el primero consistía en que los subsidios a la educación de posgrado se consideraban regresivos, ya que favorecían a la clase media, mientras que el segundo radicaba en que, al seguir el mantra neoliberal, las universidades públicas como otras entidades públicas son ineficientes y deben disciplinarse a las fuerzas del mercado. En cualquier caso, los fondos para las universidades públicas sufrieron una reducción en

¹³⁰ VEGAS TORRES, José: “La Educación: ¿Derecho humano o servicio público?”, en *Contribuyendo a la labor parlamentaria*, Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz y Asociación Manuela Ramos, Febrero 2009.



términos reales, la que junto con la tendencia a poner en funcionamiento criterios de evaluación vinculados al rendimiento e incentivos estratificados a sueldos y salarios, ha cambiado el ambiente de trabajo y las capacidades en muchas universidades públicas»¹³¹.

Se ha visto que la universidad pública en el Perú tiene una serie de dificultades, así como una penosa tradición respecto a su valoración por parte de la sociedad, aún es válido afirmar que:

«La educación en el Perú hasta la actualidad se ha caracterizado por su divergencia o separación respecto de las demás esferas de la sociedad, especialmente de la esfera productiva. Por lo tanto es necesario su transformación, así como el de la sociedad, para ponerlo al servicio de las grandes mayorías trabajadoras del Perú y del mundo»¹³².

Estas condiciones pueden generar cierta distorsión en la valoración de las universidades públicas, las cuales por sus propios problemas son vistas, en algunos casos, como ineficientes centro de formación de profesionales que no tendrán cobertura laboral:

«La información disponible sobre la formación profesional es escasa, pero deja traslucir desequilibrios e inequidades importantes que obligan a los tres niveles de gobierno a tomar medidas. Las carreras que se ofrecen son poco atractivas, el profesorado suele estar desactualizado, el equipamiento es generalmente obsoleto y los egresados y titulados encuentran dificultades para ubicarse adecuadamente en el mundo del trabajo. Se advierte, además, que los jóvenes varones y mujeres se orientan más a realizar sus estudios en el sector privado, como ocurre también en la educación básica»¹³³.

¹³¹ MORENO-BRID, Juan Carlos y RUIZ-NÁPOLES, Pablo: *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas, México, 2009, p. 31.

¹³² ONGARO ESTRADA, Andrés Antonio: *La legislación sobre educación superior en el Perú. Antecedentes, Evolución y Tendencias*, Asamblea Nacional de Rectores, Lima, s/f, p. 20.

¹³³ PERÚ: CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN: *Proyecto educativo nacional, balances y recomendaciones*, Lima, 2013, p. 57.



Puede que haya algo de cierto en dichas afirmaciones, pero no significa que existan progresos en las universidades públicas. Tal vez no sean suficientes aún, por eso debemos comprometernos a revertir esta situación, aún estamos a tiempo.

Los siguientes gobiernos en nuestro país, deben asumir una política de Estado uniforme en lo que respecta al tratamiento de educación superior. Entre otras recomendaciones, se propone que es deber del gobierno:

«Ampliar las políticas de inclusión para el ingreso a nivel de grado y postgrado, e instrumentar nuevos mecanismos de apoyo público a los estudiantes (becas, créditos educativos, residencias estudiantiles, servicios de salud y alimentación, tanto como el acompañamiento académico y la orientación vocacional y profesional) destinados a generar equidad, disminuir la deserción, mejorar el desempeño de los estudiantes, eliminar las brechas de formación y promover la inclusión digital»¹³⁴.

Es común escuchar, dentro de la Universidad pública, que ésta no percibe los recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones, llegando a ponerse en riesgo la gratuidad de la educación universitaria so pretexto de obtener más recursos. En ese sentido, hay propuestas para que las universidades capten más ingresos sin tener que recurrir a sacrificar la gratuidad de la educación universitaria, como por ejemplo:

«Provisión de servicios a los sectores público, social y privado; gestión de donativos de empresas y fundaciones filantrópicas; derechos y regalías que derivan de la propiedad intelectual; ingresos obtenidos por uso de instalaciones; sorteos y obtención de fondos de ex alumnos. En las instituciones de educación superior públicas ha habido éxito en algunas de estas estrategias, pero han sido hasta ahora relativos y requieren preservar en ellas con mayor energía»¹³⁵.

Un mejor control en lo concerniente a las universidades privadas es indispensable para que se pueda informar adecuadamente a los jóvenes que deseen acceder a la educación superior. Se ha dejado por muchos años un lucro desmedido a empresarios que han visto en la educación solo un negocio, generando un descrédito a la educación superior que perjudica a

¹³⁴ *Ibidem*, p. 28.

¹³⁵ VALENCIA CARMONA, Salvador: *Op. Cit.*, pp. 296 – 297.



todas las universidades peruanas. Que el Estado controle a las universidades no es ninguna amenaza, conforme se realiza en otros países de la región:

«Se ha podido identificar que, los países de América Latina como Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Ecuador, cuentan con instancias de coordinación nacional de las instituciones universitarias y de fomento de la calidad académica en ese sector, como ocurre con el ICFES colombiano o el CONES ecuatoriano, además de mecanismos de acreditación de la calidad académica e institucional, tales como el Consejo Nacional de Acreditación de Colombia o el "Provaio" (prueba) que el Ministerio de Educación de Brasil aplica anualmente a las instituciones de educación superior. Este no es el caso del Perú, donde la gran expansión de la oferta universitaria y del conjunto de la educación superior no ha ido acompañada de mecanismos que certifiquen su idoneidad y su calidad académica y administrativa»¹³⁶.

La posición asumida por el maestro Raúl Ferrero Rebagliati rescata un mensaje de inclusión social, a favor de la clase menesterosa, pero en ningún momento abogó o propició que se discriminen a otros grupos sociales de la educación gratuita en las universidades públicas, conforme señala:

«El Estado debe prestar todo género de ayuda a los alumnos pobres que se distinguen por el aprovechamiento en sus estudios. Porque la pobreza sin inteligencia no es título bastante para la Universidad. No debe, en cambio, desviar de su campo natural incapaz y hacerle concebir una esperanza que jamás verá lograda. Cada mente debe ser orientada hacia aquella actividad en la que pueda ser útil. Así disminuirá el número de malos profesionales y no proliferarán los amargados que echan la culpa de su fracaso al medio social y gustan de llamarse a sí mismos *los incomprensidos*»¹³⁷.

6. Necesidad de involucrar una participación activa de los graduados en el pre grado:

Dentro de la célebre reforma universitaria de 1918, uno de los logros obtenidos por los universitarios de entonces fue la participación en el gobierno de las mismas universidades. De

¹³⁶ PERU: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: *Estudio sobre la problemática de las Universidades nacionales. Período 2001 – 2004*, Gerencia de Entidades Autónomas, Lima, 2007, p. 9.

¹³⁷ FERRERO REBAGLIATI, Raúl: *El Humanismo de nuestro tiempo / Ideología Marxista / Otros ensayos filosóficos*, Fondo editorial del Congreso de la República del Perú, Lima, 2011, p. 321.



esta forma, los estudiantes, a través de sus representantes, podrían intervenir en las decisiones adoptadas en las diversas instancias de gobierno universitario.

Cabe cuestionarse si resulta pertinente que los estudiantes, que están en formación, poseen la suficiente legitimidad y aptitud para intervenir coherentemente en las decisiones del gobierno de la universidad. Este tema es polémico, pues cuando se dan atisbos de querer realizar algunos cambios a este nivel, inmediatamente los estudiantes asumen que se trata de una amenaza contra sus derechos adquiridos.

Que los estudiantes participen de la vida universitaria es algo democrático y saludable. Qué tengan atribuciones dentro de las decisiones de la universidad, habría que evaluar en qué tipo de decisiones, pues no es igual que a los estudiantes se les consulte sobre la ampliación de un espacio para un nuevo local, a que se les pida decidir sobre la creación de una nueva carrera profesional. En ese sentido, hay aspectos que muy bien pueden manejar los estudiantes del pre grado, y otros que pueden ser mejor atendidos por las mismas autoridades, en un marco de modelo de gestión eficiente, que considera y evalúa las consecuencias en las decisiones que se adopten.

La organización estudiantil debe permitirse, pero siempre y cuando dicha organización aborde los problemas propios de los estudiantes que se están formando en las aulas, como por ejemplo:

- Logro de los objetivos de los cursos.
- Desempeño de los docentes.
- Implementación de mejores recursos educativos.
- Atención a estudiantes con dificultades.
- Proyección universitaria a la comunidad.

Pero se puede apreciar que en las universidades públicas, en algunos casos, no se han definido claramente los límites de la participación estudiantil. De esta forma se ha podido apreciar accionar estudiantil para exigir más vacantes en los exámenes de admisión, que se otorgue un presupuesto mayor, incluyendo cifras y forma de reparto, la elección completa de las autoridades universitarias, la contratación de docentes y proveedores, entre otros temas.



Sobre estos casos, que los estudiantes fiscalicen, es válido, pero que pretendan asumir decisiones mayores, resulta inadecuado por la escasa preparación que se tiene para conocer las implicancias y procedimientos en este tipo de gestiones. Por otro lado, se podrían distraer de su objetivo principal: formar profesionales comprometidos con el país.

En ese sentido, debe reafirmarse que el estudiante ingresa a la universidad para formarse y contribuir con sus investigaciones, procurando solucionar los problemas que existen en diversos ámbitos, científicos, humanísticos, sociales, entre otros.

Sin embargo, desde aquí se sugiere invitar al graduado para que intervenga activamente en la labor universitaria. Habiendo concluido satisfactoriamente sus estudios, y teniendo reciente la experiencia de estudiante universitario, bien podría aportar, tomando esa experiencia como referente, para superar las deficiencias por las que atravesó durante su etapa de estudiante. Esto porque es evidente el individualismo predominante en los graduados universitarios de la universidad pública, pues una vez que obtienen su título, la gran mayoría se olvidan por completo de su alma máter, se concentran en obtener un buen trabajo y ganar dinero, actitud por cierto egoísta y mezquina, e incluso reniegan de sus épocas de estudiante, donde sí participaban en marchas e incluso se enfrentaban a las autoridades, pero sin ningún aporte constructivo.

Algunos docentes han tenido el desprendimiento de convocar a estudiantes de años superiores u egresados a fin de que presente un apoyo como asistentes en sus cátedras. De esta forma, no se pierde el nexo de los graduados con su alma máter, e incluso, favorece a que los graduados se interesen por su universidad, de la cual recibieron su formación y ahora pueden aportar para solucionar los problemas que aquejan a las universidades y que en su momento ellos mismos denunciaron. Sin embargo, esta no es una práctica extendida. Oficialmente, se ha contemplado la modalidad de ayudantes de cátedra y de jefes de práctica, pero son pocas las universidades públicas quienes en realidad convocan a procesos para asimilar a los recientes egresados. Al menos, aquí se aprecia un aporte para que el graduado contribuya, en el plano académico, a favor de su Universidad; así, pueden encontrarse otras ideas favorables que propicien que los graduados se vinculen más a sus universidades de origen, y puedan aportar en la búsqueda de soluciones a las dificultades que puedan atravesar.



No se trata de condicionar la gratuidad a que el graduado luego retorne a la universidad, obligado a devolver lo estudiado; pero si sería un estupendo ejemplo, de quien se hace llamar profesional, de ser solidario y generoso, y que habiendo tenido la oportunidad de recibir una educación gratuita y de calidad, bien puede contribuir con sus talentos a que la universidad progrese, y que las nuevas generaciones reciban una mejor calidad de enseñanza.

7. Estudio de un caso particular: La Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Si bien los derechos fundamentales son incondicionales, y la garantía de la gratuidad de la enseñanza debe estar consagrada constitucionalmente, sin restricciones a ese nivel, ello no es impedimento para que dentro de las universidades públicas del Perú se puedan formular iniciativas que permitan que los estudiantes colaboren con las mismas universidades, y de esta forma puedan integrarse adecuadamente, pues con su trabajo apreciarían en mejor perspectiva cuán importante es contribuir con el sostenimiento de la universidades.

Como estudiante de la carrera de Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, se ha podido apreciar ciertas situaciones que llaman la atención dentro del esquema de una universidad pública, eficiente y con calidad académica de alta reputación. En ese sentido debe señalarse que hay ciertas condiciones por la cual, el ideal de universidad y de profesional, se ha tergiversado, generando una serie de vicisitudes contra la imagen de la universidad más antigua de América. Entre estos aspectos destacan:

a. Déficit de investigación.- Anualmente egresan de la facultad entre 220 a 260 estudiantes de Derecho, quienes han cumplido con el creditaje correspondiente. Estos, con la posterior realización de un trámite y pago de tasas, obtendrán el grado de Bachiller en Derecho.

Para la posterior obtención del título, la Facultad reconoce 3 modalidades: La sustentación de expedientes, el informe profesional y la sustentación de tesis. Esta última modalidad es, históricamente, la de mayor reconocimiento y trascendencia, por constituir un aporte al conocimiento y producción académica del graduado y la propia universidad.



Sin embargo, haciendo una revisión en la base de datos de la Universidad, tenemos que en los últimos años, se han sustentado la siguiente cantidad de tesis en el pre grado de derecho:

- 2009: 25 tesis, de las cuales 12 corresponden a estudiantes que ingresaron del año 2002 en adelante.
- 2010: 32 tesis, de las cuales 10 corresponden a estudiantes que ingresaron del año 2002 en adelante.
- 2011: 30 tesis, de las cuales 14 corresponden a estudiantes que ingresaron del año 2002 en adelante.

En ese sentido, podemos apreciar que, estadísticamente, con relación a la cantidad de egresados, la cantidad de tesis sustentadas no llega ni al 10% (considerando el número de estudiantes ingresantes del año 2002 en adelante).

Se presenta así una alarmante desidia en lo que concierne a investigaciones jurídicas dentro de la facultad de Derecho. Si bien existen los llamados talleres, donde estudiantes interesados en ciertas ramas realizan investigaciones específicas sobre los temas que les son propicios, se trata de una actividad que solo depende del interés particular y muchas veces, se califican altamente, pero para ciertas áreas. Incluso, en los talleres no hay una exigencia para que sus integrantes se gradúen a través de tesis.

De esta manera, existe un pasivo inmenso en esta facultad en lo que concierne a la promoción de investigaciones. Los estudiantes deben tener la suficiente iniciativa para poder optar por la modalidad de la tesis, además que las herramientas de investigación, con el desarrollo informático actual, son cada vez más accesibles y económicas.

b. Fomento de cátedras paralelas y tachas a los profesores más exigentes.- El procedimiento de matrícula en los estudios de Derecho es caótico. Si bien se realiza a través de internet, está sujeto a un tope por cada docente universitario y se matricula primero quien haga vigilia para realizar el procedimiento.

Podría parecer que los profesores con mayor demanda son los que tienen reconocido desempeño y alto nivel de exigencia, pero en algunos casos ocurre lo contrario. Los mismos



estudiantes denuncian periódicamente la presencia de “docentes mediocres”. Sin embargo, cuando algún docente establece estrictas condiciones a fin de alcanzar los objetivos del sílabo del curso y brindar una educación de calidad a los estudiantes, estos han reaccionado abandonando la cátedra o solicitando el cambio del docente, o por último, se abre una nueva sección para el curso con otro docente, lo que se conoce como cátedra paralela. Entonces ¿qué tipo de calidad de enseñanza se exige cuando se permite que los estudiantes puedan boicotear a profesores que hacen mérito para formar a buenos profesionales?

Hemos sostenido que una educación gratuita debe ser de calidad, siendo ésta una condición indispensable como servicio público, pues la población debe acceder a servicios adecuados, propio de la dignidad humana de la persona. En ese sentido, la universidad pública debe ser exigente, rigurosa, por cuanto con recursos de todos los peruanos se están financiando a los profesionales que deben aportar a la solución de los problemas nacionales. Quién no está en condiciones de aceptar dicho rigor académico, no merece ocupar un espacio como estudiante.

c. Aprobación, con modalidades inadecuadas, de cursos repetidos.- Se entiende que si un estudiante no ha aprobado una materia, es porque no ha alcanzado los objetivos previstos para la misma, por lo que debe volver a llevar el curso.

Sin embargo, dentro de la facultad de Derecho, existe la posibilidad de que aquellos estudiantes que han desaprobado materias, puedan dar un único examen durante el verano, pagando una tasa irrisoria por la misma. De esta forma, lo que no asimilaron ni cumplieron en 34 semanas, lo pueden subsanar con una sola evaluación, e incluso, varios cursos mediante la misma modalidad.

Siendo la Universidad de San Marcos la universidad pública más importante del país, debe llamar la atención que un universitario pueda aprobar los cursos bajo tan escandalosa modalidad. Lo peor del caso es que se aprecia como los organismos de representación estudiantil, como el Centro Federado y el Tercio Superior, impulsan este tipo de prácticas, que son antiacadémicas, mediocres y simplistas.

Nos reafirmamos en sostener que la gratuidad de la universidad pública no significa que el estudiante sea inmune a una educación exigente, rigurosa, que procure hacer de él un



profesional competitivo. La universidad no tiene por qué facilitar la aprobación de los cursos para quienes tiene la obligación de estudiar, peor aún, cobrar unas tasas que más alientan a adoptar esta modalidad que disuadirlos. En el marco de la acreditación universitaria, estos deficientes mecanismos de evaluación deben ser proscritos.

No necesariamente se ha desaprobado un curso a causa de la desidia o descuido del estudiante, pero siempre será el estudiante el responsable de su desempeño dentro de la universidad. Existe el llamado curso de verano, donde en un ciclo extraordinario de 8 semanas los estudiantes pueden aprobar las materias pendientes; esta modalidad es mucho más coherente dentro del esquema de una universidad exigente y debería considerarse su continuidad. Pero sobre la modalidad de examen de subsanación, está por demás señalar que debería ser eliminado por completo de cualquier facultad en cualquier universidad pública, pues perjudica la imagen de la misma universidad o fomenta, en cierta medida, la poltronería.

d. Mínimo seguimiento y control al desempeño estudiantil.- Puede entenderse que muchas personas, en algún momento, se hayan visto obligadas a abandonar sus estudios universitarios, por causas económicas, familiares, laborales o porque descubrieron que no era su vocación, entre otros.

Además, hasta hace unas pocas décadas, la universidad pública se encontraba en un permanente estado de zozobra debido a la presencia terrorista en sus claustros, que saboteaban el normal desarrollo de sus actividades y por otro lado, la intervención de las fuerzas armadas, bajo un esquema macartista de perseguir y anular, transgrediendo la naturaleza misma del intelectual, que es una permanente debate y cuestionamiento, sin someterse a dogmas, pero si defendiendo una doctrina plenamente abierta a la crítica.

Afortunadamente, ese clima tan nefasto se ha ido erradicando en los últimos años. Habiendo una estabilidad democrática, un cierto avance económico, una prodigiosa mejora de la tecnología que favorece monumentalmente a la difusión y creación del conocimiento, existen mejores condiciones para poderse dedicar al estudio de las ciencias y la humanidades, se han generado más oportunidades, aún no suficientes, pero ya las hay para que quienes acceden a la educación superior puedan dedicarse comprometidamente con sus estudios.



En ese sentido, no puede concebirse que existan estudiantes que todos los años desapruében cursos, y luego los subsanen con las abominables modalidades ya cuestionadas. ¿Qué sucede? Si el estudiante no tiene aptitudes para la vida universitaria, pues debe pasar por un proceso de nivelación, que él mismo debe sufragar, y en caso no tenga progresos, pues debe ser expulsado de la universidad. Es un gran esfuerzo el que representa para una universidad pública el generar una vacante en sus facultades y es inaudito que individuos desconsiderados, que tuvieron la suerte de ingresar, se consideren con derechos perpetuos a permanecer en la universidad, sin cumplir con sus obligaciones esenciales, entre las que resaltan el estudiar, investigar y respetar las normas que regulan a la actividad.

Con la tecnología que se tiene en el sistema de matrículas, son fácilmente detectables aquellos casos de estudiantes que no hacen mérito en la universidad. No se exige que tengan notas sobresalientes, pues eso es relativo, pero el desaprobado un curso es la evidencia de un ínfimo interés en cumplir los deberes que se tiene como estudiante, por eso, la universidad no puede darse el lujo de mantenerlos como estudiantes.

Si algún estudiante atraviesa por contingencias, las cuáles pueden aparecer en cualquier momento, pueden solicitar una licencia ante la universidad, sustentando el motivo por el cual deben alejarse temporalmente. Debe dotarse de una oficina de apoyo estudiantil y es allí donde las organizaciones como el Centro Federado y el Tercio Estudiantil deben tener un papel más activo, abogando por aquellos estudiantes que atraviesan esas dificultades. Dichas licencias deben ser temporales, pues debe entenderse que una vacante mal otorgada deja afuera a un peruano con ganas de estudiar.

Al parecer se ha advertido respecto de estas deficiencias, las mismas que han impulsado a que las autoridades de la Facultad de Derecho asuman un rol más activo en hacerles frente. Conforme al Plan Estratégico 2011-2021¹³⁸ se advierte una serie de dificultades, adicionales a las ya expuestas, que nos motivan a proponer soluciones respecto de las mismas, y así trazarnos metas, sabiendo hacia dónde va una de las facultades de Derecho más importantes y respetadas del país y del continente. Es indispensable que las siguientes gestiones asuman un rol más activo. Si bien pueden existir deficiencias económicas

¹³⁸ Disponible en http://www.unmsm.edu.pe/derecho/plan_estrategico_derecho.pdf



y de infraestructura, no debe perderse de vista que la mayor riqueza y potencial de la facultad son los propios estudiantes.



CONCLUSIONES

1. La educación es un proceso de socialización y endoculturación de las personas, inherente al género humano, mediante el cual desarrollan capacidades físicas e intelectuales, habilidades, destrezas, técnicas de estudio y formas de comportamiento ordenadas con un fin social. Cuenta con muchos ámbitos y diversos fines según los mismos.
2. El concepto de educación ha tenido una evolución conforme al contexto histórico social que tenía la sociedad en un momento determinado. El concepto presente se orienta a considerar a que la educación debe desarrollar en forma integral y armónica todas las naturales aptitudes del educando. Para el concepto moderno el ideal de la educación es desarrollar en el ser humano, en forma integral y armónica, todas sus aptitudes físicas, intelectuales y morales.
3. En nuestro país, el Sistema Educativo tiene una compleja estructura orgánica y normativa. Considerando que las cuestiones de educación son un tema de prioridad, toda una política del Estado, se deben tener especial cuidado, pues son menores de edad en su gran mayoría los estudiantes en el Perú, en Instituciones Educativas promovidas por el Estado. Se cuenta con dos grandes niveles: la educación básica y la educación superior.
4. La educación superior corresponde a la segunda etapa del Sistema Educativo nacional, y es donde se consolida la formación integral de las personas. Produce conocimiento, desarrolla la investigación e innovación y forma profesionales en el más alto nivel de especialización y perfeccionamiento en todos los campos del saber, el arte, la cultura, la ciencia y la tecnología a fin de cubrir la demanda de la sociedad y contribuir al desarrollo y sostenibilidad del país. Se brinda en Universidades e Institutos, así como algunas escuelas. Por un criterio de especificidad nos concentramos en el caso de la enseñanza universitaria.
5. Podemos entender como derecho fundamental a la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a su igualdad, a su



participación política o social a cualquier aspecto fundamental que afecta el desarrollo integral como persona. El respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales son la condición necesaria para considerar a una sociedad como democrática.

6. El derecho a la educación corresponde a un derecho humano con considerables particularidades. Entre sus antecedentes más remotos se encuentra la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 23 de junio de 1793, e incorporada como preámbulo a la Constitución francesa del 24 de junio de 1793. Su artículo 22 establece: “Principios de necesidad de la educación: La educación es necesidad de todos. La sociedad debe esforzarse al máximo para favorecer el progreso de la razón pública, y poner la educación pública al alcance de todos los ciudadanos”.
7. El concepto actual del derecho a la educación, implica que todo ser humano debe contar para sí, obligatoria y gratuitamente, con educación primaria y también accesibilidad para la secundaria y la educación superior. Esto es producto de movimientos civiles y políticos, que se encuentran refrendados legislativamente, a través de normas nacionales y acuerdos multilaterales. Esto va de la mano con la necesidad de erradicar el analfabetismo a nivel mundial y que por medio del conocimiento puedan revertirse la pobreza y las desigualdades sociales. El derecho a la educación se concreta, en tres aspectos fundamentales: un marco regulatorio, objetivos educacionales y en la prestación de un servicio.
8. Todas las constituciones del Perú han abordado el tema educativo, muchas de una forma amplia y dedicada, como la fundacional de 1823, y su paradigmático antecedente: la Constitución de Cádiz, y otras con someras referencias. En cierta forma, esta evidencia en el constitucionalismo peruano las necesidades insatisfechas y de las urgencias que se ha sentido desde el poder respecto de ella. El constituyente comprendió cuan vital era la formación en la vida del individuo, por lo que el Estado debería dotar de las garantías mínimas para su prestación.
9. Dentro de la relación jurídica que implica el derecho a la educación, encontramos a los siguientes agentes: el estudiante (centro del proceso y del sistema educativo), la familia (la responsable de la educación integral de los hijos en primer término), y el propio gobierno como agente promotor del bienestar general.



10. El papel del Estado en la educación va a depender del modelo de Estado mismo que se adopte, involucrando el sistema económico que se aplique. Si bien hay un importante antecedente sobre la educación en el Estado Feudal, a partir de las propuestas de Carlo Magno y su estrecha colaboración con la Iglesia Católica, nuestro esquema se enfoca en la posición del Estado Moderno, el Estado Democrático y Social de Derecho.
11. Debe resaltarse los aportes doctrinarios de la Iglesia Católica en materia educativa, tomando como primigenia fuente a la Biblia y a la figura de Jesús de Nazareth como un maestro, el Rabí de Nazareth y el debate sobre a quién debe denominarse maestro. Continuando con las reflexiones de los padres de la Iglesia, San Agustín de Hipona y su Escolástica, las Encíclicas papales y el Código de Derecho Canónico. No debemos obviar que en el mundo, la Iglesia Católica tiene fuerte presencia a través de colegios y universidades, donde imparte enseñanza mediante modelos que tienen siglos de maduración y práctica.
12. El derecho a la educación les impone a los Estados tres niveles de obligación: La obligación de respetar, la de proteger y la de cumplir con cada uno de los “rasgos esenciales” (disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad) del derecho a la educación. A través de las diversas entidades y programas, es que el gobierno puede realizar un debido cumplimiento de estas obligaciones.
13. Las principales normas que regulan el derecho a la educación y la actividad misma son la Constitución vigente, la Ley General de Educación, la Ley Universitaria y la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior.
14. El marco constitucional del derecho a una educación gratuita se encuentra en el artículo 17° de la Constitución vigente. A diferencia de su predecesora, en el texto constitucional actual solo se garantiza la gratuidad de la educación en el nivel básico, mientras que en el nivel superior universitario está sujeto a la condición de que el estudiante carezca de recursos y a la vez tenga un rendimiento satisfactorio. Suscribimos un total desacuerdo con el tenor del texto constitucional vigente, abogando por que se retome la redacción de la Constitución de 1979.



15. El sistema universal de los Derechos Humanos cuenta con una serie de instrumentos en los cuales se ha abordado al derecho a la educación, resaltando su calidad y valor. También existen instrumentos específicos que abordan a la educación superior y cómo debe valorarse a ésta. Dentro de estos últimos instrumentos, resaltamos a la Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, en la cual el derecho a la educación superior es definido como un derecho humano y un bien público social.
16. Dentro del sistema universal de los Derechos Humanos, es la UNESCO el principal agente promotor de los derechos relativos a la educación. Dentro de sus diversas propuestas y postulados, ha sostenido que existen unos principios generales en el derecho a la educación, entre los cuales se tienen: El principio de no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato, el acceso universal a la educación, y el principio de solidaridad.
17. El nivel educativo superior universitario en nuestro país se encuentra regulado, principalmente, por la Constitución y la Ley Universitaria. Esta última cumple 30 años de vigencia en el presente 2013 y fue elaborada bajo el amparo de la Constitución de 1979. En ese sentido, dentro del texto se pueden encontrar ciertas posiciones que bajo el esquema de la Constitución actual no son acordes, por lo que es indispensable la emisión de una nueva Ley Universitaria; aunque han existido propuesta sobre el tema, ninguna se ha concretado a la fecha. Las universidades cuentan con sus propios estatutos, siendo estos concordantes con la ley universitaria, pero también con la Constitución en lo relativo a la gratuidad de la enseñanza, lo que ha generado, en algunos casos, cierta limitación a que los estudios en las universidades públicas sean plenamente gratuitos.
18. El Tribunal Constitucional, considerando el sistema universal de los Derechos Humanos, ha desarrollado una jurisprudencia tutelar y garantista del derecho fundamental a la educación, procurando tanto por el nivel básico como universitario.
19. Las sentencias paradigmáticas sobre el tema, correspondientes a los años 2005, 2006 y 2007, que van a ser reiteradas en posteriores decisiones, han asegurado a los



estudiantes, el cumplimiento cabal del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación, contemplado dentro de la Constitución vigente.

20. Tenemos así que hay una exigencia por el respeto a la gratuidad de la educación, los fines que debe cumplir la misma, el reconocimiento de derechos que se vinculan a éste, entre otros, pero dentro del marco constitucional vigente; y esto se desarrolla tanto para el sector público y privado que brinda el servicio.
21. La Universidad es la institución llamada a preservar el conocimiento y fomentar más investigación y desarrollo académico en la sociedad. De ella misma incluso surgen los profesionales que formaran a las siguientes generaciones, lo que hace mérito a la trascendencia de las universidades y su labor en la cultura y el conocimiento.
22. Respecto al financiamiento de las universidades, en nuestro país, podríamos decir que hay una coexistencia de modelos, pues por el lado del sector público, existen universidades gratuitas, pero se permiten la existencia de universidades privadas, con regímenes económicos y administrativos que gozan de autonomía, lo cual les faculta a que ellas dispongan el monto a cobrar por las pensiones, el otorgamiento de becas, posibilidad de fijar escalas de pago, entre otros aspectos vinculados.
23. La educación superior en el Perú se implementa con el Virreinato peruano, periodo en el cual se fundan las primeras universidades de toda América, entre ellas, la Pontificia Universidad de Lima, hoy Universidad Nacional Mayor de San Marcos, que se mantiene vigente y bajo cuyo influjo y modelo se establecieron todas las demás universidades peruanas. El día de hoy, en el Perú, existen 129 universidades, 50 de éstas son públicas, concentrándose la mayoría en la ciudad de Lima.
24. Respecto a las reflexiones sobre la universidad peruana, fue la Generación del Centenario la que más contribuyó a redefinir el papel de la universidad, luchando por implementar nuevos sistemas, contratar mejores docentes y abogando porque la universidad se vincule estrechamente con la sociedad, procurando resolver los problemas nacionales, fomentando el desarrollo. En ese sentido, al apreciar las posiciones de José Carlos, Raúl Porras, Jorge Basadre, que fueran precedidas por Manuel Vicente Villarán y Víctor Andrés Belaunde, quienes fueron los primeros en



abordar el problema universitario en el siglo XX, pues apreciarse que muchos de las taras y dificultades que denunciaron aún se presentan y que sus recomendaciones no fueron adoptadas oportunamente.

25. Respecto del tema presupuestario, actualmente la universidad pública percibe un presupuesto promedio anual del 3.8% del PBI, cifra que a primera vista puede resultar insuficiente por la evidentes carencias que pueden apreciarse en las diversas universidades de nuestro país. Sin embargo, conforme a los reportes del Ministerio de Economía y Finanzas, ninguna universidad ejecuta la totalidad del presupuesto asignado. Respecto de los recursos para la universidad podemos señalar que es una falacia que estos sean magros, sino que no hay capacidad de gestión de los mismos, perjudicando así a la comunidad académica.

26. Suele operar una suerte de contradicción entre estudiantes y docentes universitarios. No olvidemos que los docentes universitarios son profesionales en primer término y, conforme arrojan los resultados del II Censo Nacional Universitario, no se han integrado cabalmente a la investigación. Hace unos pocos años se concretó la homologación de sus salarios. Contando con dicha remuneración ahora, deben asumir una posición más comprometida en la investigación y motivar a los estudiantes.

27. En los tiempos de hoy, se ha perdido en cierta medida el rigorismo y autoridad que tenía el docente, sobre todo por las tendencias actuales que se fijan en los colegios y la propia banalización de la educación que asumen allí los padres de familia, donde no aceptan que los profesores corrijan a los estudiantes o menos aún los desaprueben. Producto de la desinformación, se acusa a los docentes universitarios de ser mediocres, generando conflictos con los estudiantes, y también hay docentes que perciben un bajo nivel de los estudiantes de ahora. Es necesario que a través de sus autoridades, las universidades homologuen los criterios de calificación al estudiantado, respetando la libertad de cátedra, procurando en primer término la exigencia, a la que deben responder los universitarios si es que desean una educación gratuita.

28. Si bien es cierto en la universidad se forman los profesionales, debe imprimirse un sentido social a las funciones del mismo y en paralelo el fomento de la investigación.



El desarrollo de ciencia, tecnología y conocimiento en general puede evidenciarse a través de patentes y marcas que se inscriben, publicación de títulos y revistas. Las universidades deben invertir en los fondos editoriales y promocionar sus inventivas a nivel nacional. Los estudiantes buscan a la universidad para hacerse de una profesión, pero es la universidad la que debe buscar a la sociedad, para presentar y difundir las contribuciones que se gestan en ellas.

29. El artículo 17° de la Constitución de 1993 es la norma de mayor jerarquía que garantiza la gratuidad de la educación en nuestro país. El debate constituyente para su formulación no estuvo exento de polémicas y conforme se aprecia en los Diarios de los Debates, fue el grupo Cambio Noventa Nueva Mayoría, partido del entonces dictador Alberto Fujimori, y grupos aliados como Renovación, los férreos defensores de que se altere la garantía constitucional de la gratuidad de la educación superior que estaba consagrada en la Constitución de 1979. Se resalta la posición principista de los constituyentes Helfer Palacios, Pease García y Velásquez Gonzales, quienes defendieron hasta el último, con lúcidos y contundentes argumentos, que la gratuidad de la educación universitaria debería preservarse en el plano constitucional, sin que ello signifique una inmunidad para el estudiante, pues aquél universitario que no rindiese ni tuviera méritos para merecer la educación, debería ser observado, procesado y luego retirado.
30. En el plano dogmático, este artículo 17° se ha interpretado de forma muy literal o se han hecho pocas investigaciones sobre el tema. Presumimos que ello se debe a que en los hechos aún no se ha plasmado un cobro de pensiones o matrículas en las universidades públicas, aunque han existido proyectos al respecto, propuestos por los fujimoristas y otros grupos, pero es necesario anticiparse a los hechos. La gratuidad de la educación universitaria debe ser defendida y los próximos gobiernos, al jurar la Constitución, deben comprometerse a respetar la gratuidad de la educación universitaria. Es por ello que proponemos una reforma del texto constitucional en dicho artículo.
31. Desde la fundación de la República, el Perú ha sostenido una posición de financiar la educación universitaria. Como país en desarrollo, nuestra posición debe reafirmarse. Es parte de la tan ansiada inclusión social que se garanticen universidades públicas



para aquéllos que desean estudiar una carrera profesional y contribuir al país con sus investigaciones. No decimos que haya una estatización de la educación universitaria, pues existen universidades privadas muy competentes y estudiantes dispuestos a estudiar en ellas, pagando sus pensiones; pero según las cifras muestran que aún existen muchos jóvenes, con ganas de aprender, desarrollarse y contribuir a su país; es a través de las universidades públicas donde se les puede dar una oportunidad para ello.

32. A nivel de América Latina, son varios los países que en sus textos constitucionales consagran la educación superior universitaria gratuita. Fue la reforma neoliberal de la década de los noventa la que no hizo retroceder a ese nivel, pero es un error que puede solucionarse y el Perú, conforme al sentido y compromiso de los pueblos de América, también garantice constitucionalmente la gratuidad de la educación universitaria.
33. Evidentemente, el tema puede generar ciertas controversias sobre hasta donde alcanza la gratuidad de la educación universitaria. El esquema actual es que los estudiantes no abonan ningún tipo de pago por matrícula, o en caso haya en algunas universidades, este monto es mínimo, no supera el 10% de la unidad impositiva tributaria, y no hay pago alguno por pensión de enseñanza. Nosotros respetamos que eso sea lo que se mantenga, y recomendamos ciertas acciones que hagan más efectivo este derecho.
34. La gratuidad de la educación universitaria debe preservarse, aún estamos lejos de llegar a la inclusión social de todos los peruanos, pues más de la mitad de nuestro país conforman los estratos sociales de pobreza e incluso en los jóvenes el panorama de sus limitaciones es alarmante. Conforme arrojan los resultados del Censo Nacional de la Juventud de 2011, es en el sector rural donde las cifras son desalentadoras, pues solo el 2.3% de jóvenes del sector acceden a la educación universitaria. Y cuando se ha preguntado, tanto en el sector urbano y rural, que motivos les impiden cursar estudios superiores, un contundente 38.3% de jóvenes señalan motivos económicos. Ante ese escenario, ¿podemos darnos el lujo de eliminar la educación superior universitaria?
35. No dejemos de lado la oportunidad que se genera en una educación universitaria gratuita, no solo para quien la desea, y siendo ésta un derecho fundamental es



obligación del Estado generar las condiciones para quien tenga las aptitudes pueda matricularse en una universidad pública, sino que la formación que reciba el universitario y las investigaciones que puedan desarrollar, adecuadamente guiados, van a contribuir a una mejora en la calidad de vida de los peruanos, fomentando así el bienestar general. La defensa de la gratuidad de la enseñanza universitaria es la defensa de la posibilidad del Perú, de la que nos hablaba Jorge Basadre.

36. No todo joven va a tener interés en cursar estudios superiores necesariamente, pero ello no es pretexto para que el gobierno reduzca la inversión en la educación superior universitaria. Existe la obligación de generar las condiciones que permitan a los ciudadanos obtener una profesión u oficio. Recordemos que entre las conclusiones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, uno de los factores que favorecieron la adhesión de los jóvenes de entonces a la ideas de los movimientos subversivos, fue el abandono que los sucesivos gobiernos anteriores habían hecho de la universidad pública. La educación, si bien es gratuita, bajo el principio de dignidad de la persona, debe ser también una educación de calidad. Aún queda pendiente el estudio sobre la gratuidad en el nivel superior técnico y de escuelas profesionales
37. Recordemos que el gobierno actual ha implementado otros mecanismos dirigidos a los sectores menesterosos para integrarlos a la educación universitaria, pero bajo objetivos ya definidos, como lo es el Programa Beca 18. Esto es un mecanismo más pertinente si se quiere combatir la pobreza directamente, pues quienes desean acceder a éste tienen otro proceso de admisión, distinto al procedimiento regular de admisión de las universidades públicas.
38. Antes que seguir recetas y propuestas económicas, que como vemos han fracaso estrepitosamente, el gobierno debe fortalecer su posición en lo que respecta al financiamiento de inversión social, debiendo ocupar la educación un papel preponderante. Hace más de un siglo Manuel Gonzales Prada sentenciaba, refiriéndose al indio, el más explotado en el Virreinato y la República: *enseñadle siquiera a leer i escribir, i veréis si en un cuarto de siglo se levanta o no a la dignidad de hombre*. A la fecha, aún no hemos podido cumplir siquiera con derrotar al analfabetismo. La decisión política debe ser más comprometida con las necesidades reales de la población.



39. Esta posición no es subversiva y menos aún comunista, como señalan algunos de forma pusilánime, es reivindicar las bases del Estado Social y Democrático de Derecho que el día de hoy ha alcanzado las naciones de Occidente y que representa el más valioso avance para hacer realidad la paz de los pueblos y el desarrollo de la humanidad, que le permita afrontar nuevos retos con entereza. De igual manera, se enmarca la defensa de la educación superior gratuita en el sentido de un derecho humano a considerarse y protegerse en su real magnitud.



RECOMENDACIONES

1. Las universidades públicas deben procurar hacer una revisión de sus condiciones actuales sobre las matrículas, pagos de tasas y otros conceptos que cobran. Si bien es cierto se debe conseguir ingresos, ello de ninguna forma puede significar atentar contra los derechos de los estudiantes. Debe procurarse encontrar otras formas de financiamiento y también modalidades que aseguren una continua fuente de ingresos a partir de lo que la universidad pueda producir.
2. Es necesario un mayor acercamiento entre las universidades públicas y las localidades donde operan, apuntando a desarrollar investigaciones y soluciones a los problemas en las distintas regiones. De esta forma la universidad se legitima con la ciudadanía. No basta con que algunos jóvenes, de modestas condiciones puedan estudiar para que la comunidad se sienta agradecida, sino que esos años de formación y conocimientos deben traducirse en aportes en beneficio de las mayorías. La universidad y la comunidad deben estar hermanadas.
3. Debe implementarse un mejor control en lo referente a la ejecución presupuestaria de las universidades, es lamentable que no se pueda efectivizar todo el presupuesto, perjudicando a los estudiantes, que aún afrontan la carencia de mejor infraestructura, bibliografía, espacios y demás condiciones necesarias para poder realizar sus estudios adecuadamente y con dignidad. No nos quedemos en Lima, son las universidades públicas al interior nacional donde tenemos que llegar y resolver los problemas. Cada año hay conflictos entre estudiantes y autoridades. Este círculo vicioso debe eliminarse en el corto plazo.
4. Los estudiantes que no rindan adecuadamente en la universidad, deben ser separados de la misma. Previamente, deben contar con la oportunidad de remontar su desempeño y tener la atención para saber a qué puede obedecer el decaimiento en su rendimiento. No es fácil ingresar a una universidad pública, pero con la proliferación de pésimos negocios que se hacen llamar centros educativos, que venden la idea a los padres que el estudiante exitoso es el que ingresa a la universidad rápidamente, muchos jóvenes sufren un desencuentro dentro de la carrera universitaria. El éxito en la vida universitaria se traduce en ser un estudiante responsable, que investiga, debate,



participa y contribuye. Es por ello que los docentes deben ser rigurosos en el control de la asistencia a las clases y en el logro de los objetivos académicos en los diversos cursos.

5. La organización estudiantil es un derecho que debe defenderse, pero los estudiantes deben ser lo suficientemente responsables y coherentes a la hora de expresar cuáles son sus verdaderas competencias. La prioridad de los estudiantes es dedicarse a su formación universitaria, no a buscar cargos ni grupos que complotan contra la universidad y menos aún a quedarse eternamente como estudiantes sin obtener el grado. La universidad no puede tolerar atentados contra su integridad ni contra sus integrantes. Es un espacio de debate, donde pueden discutirse hasta ideas extremadamente antagónicas. La organización estudiantil debe velar por la integridad de la universidad y del estudiante, pero en el marco del respeto a las normas establecidas, y de haber observaciones a éstas, proponer cambios en la forma adecuada.
6. Debe invitarse a los graduados a que intervengan en la consolidación de su formación, prestando apoyo a los estudiantes, sea como asesores, ayudantes de cátedra, jefes de práctica, e incluso el mismo gobierno estudiantil. El que un estudiante culmine exitosamente su carrera es un ejemplo a imitarse y da cuenta de la seriedad y compromiso con el que llevó adelante sus estudios. Él es el llamado a participar en las decisiones que atañen a la facultad, porque no solo ha sido estudiante, sino que puede apreciar los problemas de una forma más objetiva, basándose en su experiencia.
7. Las autoridades universitarias deben tener un compromiso más fehaciente con la verificación de la calidad académica del servicio educativo que imparten, así como en la detección de aquellos estudiantes que se han vuelto más una carga que una inversión para la universidad. En los hechos, deben ser progresivos los beneficios adicionales a los estudiantes que pueden otorgarse, pero ello debe estar supeditado al rendimiento que los mismos universitarios tengan. Incluso en algunas modalidades de ingreso preferencial, deben evaluarse para verificar si están cumpliendo sus propósitos originales.
8. No se puede ceder ante maniobras manipuladoras, que se valen de métodos chantajistas para que estudiantes mediocres sigan viviendo a expensas de la



universidad pública. El estudiante debe cumplir los deberes que le sancionan la ley universitaria y el estatuto respectivo y si no lo hacen, pues no tienen nada que hacer en la universidad. El principio de autoridad debe reafirmarse, pero evitando caer en la arbitrariedad.

9. Por último, proponemos que el artículo 17° de la Constitución sea materia de una próxima reforma constitucional. Es evidente que la Constitución actual no será cambiada pues los movimientos políticos se han comprometido a preservarla. Consideramos que la redacción que debe tener el cuestionado artículo, debe ser la siguiente:

Artículo 17.- La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. La educación impartida en las instituciones del Estado es gratuita, comprendiendo al nivel básico, nivel profesional técnico y al pre grado del nivel superior, con sujeción a las normas de ley.

Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera.

El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.



BIBLIOGRAFÍA

1. Libros.

- ABBAGNANO, Nicola y VISALBERGHI, A.: *Historia de la Pedagogía*, 9ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- ALARCÓN REQUEJO, Gilmer: *Estado de Derecho, Derechos Humanos y Democracia*, Ed. Dykinson, Madrid, 2007.
- ALÁEZ CORRAL, Benito: “Límites constitucionales a la educación diferenciada por razón de sexo en los centros escolares”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Volumen 2, Cortes Generales, Madrid, 2008.
- BARRETO, Manuel y SARMIENTO, Libardo: *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título II: “De los derechos, las garantías y los deberes”*, Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, 1997.
- BERNALES BALLESTEROS, Enrique y OTAROLA PEÑARANDA, Alberto: *La Constitución de 1993. Análisis comparado*, 5ª ed., Editora RAO S.R.L, Lima, 1999.
- BELAUNDE DIEZ CANSECO, Víctor Andrés: *La Realidad Nacional*, Orbis Ventures, Lima, 2005.
- CASTILLO CORDOVA, Luis: *El principio de libertad en el sistema educativo*, Ara Editores, Lima, 2004.
- CAYO CÓRDOVA, Percy: *Enciclopedia Temática del Perú. República*, Orbis Venture S.A.C, Lima.
- COTINO HUESO, Lorenzo: *El derecho a la educación como derecho fundamental. Espacial atención a su dimensión social prestacional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.
- CUENCA, Ricardo: *Desencuentros entre el discurso del derecho a la educación y las políticas educativas en el Perú de la década del 2000*, (Documento de Trabajo, 170. Serie Educación, 4), IEP-Clacso, Lima, 2012.
- CHANAMÉ ORBE, Raúl: *La Constitución Comentada*, Tomo I, 6ta ed., Lima, Editorial ADRUS, 2011.
- ESCOBAR, Edmundo: “El derecho educativo”, en: CURIEL, José L. (comp): *Memorias del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social*, vol. VIII, México, UNAM, 1982.
- ETO CRUZ, Gerardo y PALOMINO MANCHEGO, José: “La Constitución española de 1978 y su influencia en el ordenamiento constitucional latinoamericano”, en GARCIA BELAUNDE, Domingo (coordinador): *La Constitución y su defensa (algunos problemas contemporáneos)*, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2003.
- DÍAZ GARCÍA, Elías: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, 10ª ed., Taurus, Madrid, 2010.



- DIAZ LAVADO, Juan Manuel: “La educación en la Antigua Grecia”. En CABANILLAS NUÑEZ, Carlos y CALERO CARRETERO, José (coord.): *Actas de las III Jornadas de Humanidades Clásicas*, Almendralejo - España, 2002.
- DIAZ REVORIO, Javier: *Los Derechos Fundamentales del Ámbito Educativo en el Ordenamiento Estatal y Autonómico de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla – La Mancha, Toledo, 2003.
- FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso y SANCHEZ NAVARRO, Angel: “Comentarios al artículo 27 de la Constitución española”, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo III, Madrid, 1996.
- FERRERO REBAGLIATI, Raúl: *El Humanismo de nuestro tiempo / Ideología Marxista / Otros ensayos filosóficos*, Fondo editorial del Congreso de la República del Perú, Lima, 2011.
- GACETA JURÍDICA – CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ: *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*, Tomo I, Gaceta Jurídica Editores, Lima, 2005.
- GARCÍA CALDERÓN, Francisco: *Diccionario de la Legislación Peruana*, Tomo II, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2007.
- GARCÍA TOMA, Víctor: *Los derechos fundamentales en el Perú*, Jurista Editores, Lima, 2008.
- GARCÍA TOMA, Víctor: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, 2ª ed., Palestra editores, Lima, 2008.
- GRANDEZ CASTRO, Pedro: “El constitucionalismo frente a los desafíos de la pobreza”, en GRANDEZ CASTRO, Pedro: *El Derecho frente a la pobreza. Los desafíos éticos del constitucionalismo de los derechos*, Palestra Editores, Lima, 2011.
- GUTIERREZ, Gustavo: “Derechos de los pobres”, en Gallego, Andrés y Ames Rolando: *Gustavo Gutiérrez. Textos esenciales. Acordarse de los pobres*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2004.
- HERNÁNDEZ ZÚÑIGA, Oscar Genaro: *Sociología de la Educación*, 3ª impresión, México, Universidad Santander, 1998.
- JAEGER, Werner-Wilhelm: *Paideia: Los ideales de la cultura griega*, decimoquinta reimpression, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- LÓPEZ YUSTOS, Alfonso: *Compendio Historia y Filosofía de la Educación*, Nueva edición hispanoamericana, Puerto Rico, Publicaciones Puertorriqueñas ediciones, 2007.
- LUCAS VERDU, Pablo: *La lucha por el Estado de Derecho*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1975.
- LÜCHINGER, René (editor): *Los doce economistas más importantes de la historia*, 2ª ed., Grupo editorial Norma, Lima, 2011.
- MARIÁTEGUI, José Carlos: *Temas de educación*, 10ª ed., Biblioteca Amauta, Lima, 1986.



- MARIÁTEGUI, José Carlos: *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, 67ª ed., Biblioteca Amauta, Lima, 1999.
- MARTINEZ MORAN, Narciso: “Educación y enseñanza”, en *Constitución y Democracia: Ayer y hoy. Libro Homenaje a Antonio Torres del Moral*, Volumen II, Editorial Universitas S.A., Madrid, 2012.
- MORENO-BRID, Juan Carlos y RUIZ-NÁPOLES, Pablo: *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas, México, 2009.
- MORIN, Edgar: *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París, 1999.
- ONGARO ESTRADA, Andrés Antonio: *La legislación sobre educación superior en el Perú. Antecedentes, Evolución y Tendencias*, Asamblea Nacional de Rectores, Lima, s/f.
- ONU-UNESCO-UNICEF: *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos*, UNICEF, Nueva York, 2008.
- ORTEGA Y GASSET, José: “Misión de la Universidad”, en *Obras Completas*, Tomo IV (1929-1933), 5ª ed., Revista de Occidente, Madrid, 1962.
- PALOMINO MANCHEGO, José: “¿Reforma, mutación o enmienda constitucional?” en *Imprevisión y Reforma: Dos problemas contemporáneos del Derecho Constitucional*, Ed. Jurídica Grijley, Lima, 2005.
- PAREJA PAZ SOLDÁN, José: *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, Justo Valenzuela V. Editor, Lima.
- PECES-BARBA, Gregorio: *Curso de Derechos fundamentales*, Universidad Carlos III, Madrid, 1995.
- PORRAS BARRENECHEA, Raúl: *San Marcos y la Cultura Peruana. Mito, tradición e Historia del Perú*, Fondo Editorial de la UNMSM, Lima, 2010.
- REYNA, Luis y VENTURA, Karen: “Los servicios públicos en el Perú: Una visión preliminar”, en CIENFUEGOS, David y RODRIGUEZ, Luis: *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo: *Emilio y otras páginas*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1991.
- RUBIO CORREA, Marcial: *Estudio de la Constitución de 1993*, Tomo 2, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 1999.
- SALVAT EDITORES: *La Enciclopedia*, Volumen 7, Madrid, MEDIASATGROUP, 2004.
- SALVIOLI, Fabián: *La universidad y la educación en el siglo XXI: los derechos humanos como pilares de la nueva reforma universitaria*, IIDH, San José, 2009.
- SANTIAGO NINO, Carlos: *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2003.



- SILVA SERNAQUÉ, Santos Alfonso: *Legislación universitaria: antecedentes, concordancias, adiciones, modificatorias, derogaciones y notas*, Fondo Editorial de la UNMSM, Lima, 2002.
- SOUTO PAZ, José Antonio: “Educación y Ciudadanía. Cuatro Modelos culturales y un objetivo común”, en *Constitución y Democracia: Ayer y hoy. Libro Homenaje a Antonio Torres del Moral*, Volumen II, Editorial Universitas S.A., Madrid, 2012.
- UGARTE DEL PINO, Juan Vicente: *Historia de las Constituciones del Perú*, Editorial Andina, Lima.
- VIGO GUTIERREZ, Gladys y NAKANO OSORES, Teresa: *El derecho a la educación en Perú*, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires, 2007.
- VILLARÁN Y GODOY, Manuel Vicente: *Páginas Escogidas*, P.L. Villanueva, Lima, 1962.
- YEPES DEL CASTILLO, Ernesto: *Memoria y destino del Perú. Jorge Basadre: Textos esenciales*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2003.

2. Revistas, diarios y ponencias.

- AGUILÓ REGLA, Josep: “Sobre la constitución del Estado constitucional”, en *Doxa*, N° 24, Universidad de Alicante, 2001.
- AMAYA, Renata; GÓMEZ, Margarita; OTERO, Ana María: “Autonomía universitaria y derecho a la educación: alcances y límites. En los procesos disciplinarios de las instituciones de educación superior”, en *Revista de Estudios Sociales*, N° 26, Bogotá, Colombia, abril 2007.
- APARICIO, Marcelino: “Grietas en la gratuidad” en *CARETAS*, N° 2033, Lima, Junio 26, 2008.
- CÁMARA VILLAR, Gregorio: “Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España”, en *Revista de Educación*, N° 344, Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación de España, Madrid, 2007.
- DEL SOLAR ROJAS, Francisco: “Las Cortes de Cádiz y la Masonería”, en *Jurídica. Suplemento de análisis legal*, Lima, Editora Perú, número 267, 8 de setiembre de 2009.
- MARTÍNEZ CELORRIO, Xavier: “Educación, cierre social y nuevas políticas de acceso al conocimiento”. Ponencia presentada en VII Congreso español de Sociología. Federación Española de Sociología, Salamanca, España, 2001.
- NICOLETTI, Javier Augusto: “La educación como derecho universal”, en *EDUCATIO Revista Regional de Investigación Educativa*, Año 4, Número 7, México, Abril 2009.
- PORTOCARRERO, Felipe: “Higher Education: Peru and Beyond An Uncertain Future”, en *ReVista - Harvard Review of Latin America*, Fall 2012, Volume XII no. 1.



- ROBLES MORENO, Carmen del Pilar y BENAVIDES SURCO, Verónica: “TUUA ¿Precio Público?”, publicado en el Blog de Carmen del Pilar Robles Moreno: *Reflexiones sobre Derecho Tributario y Derecho Constitucional*, revisado el 28 de febrero de 2013.
- ROBLES MORENO, Carmen del Pilar: “Las ordenanzas municipales deben adoptar criterios válidos para distribuir el costo de los arbitrios”, en *Actualidad Empresarial*, N° 173, segunda quincena, diciembre 2008.
- SANFUENTES V., Andrés: “Sistemas de financiamiento de la educación superior”, en *Crítica & Utopía, Escenarios Alternativos*, N° 14-15, Buenos Aires, 1987.
- SCHETTINO PIÑA, Alberto: “El derecho a la educación”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LIV, Núm. 241, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México DF, 2003.
- VALENCIA CARMONA, Salvador: “Desafíos y Paradigmas en la Educación Superior”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N° 26, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.
- VEGAS TORRES, José: “La Educación: ¿Derecho humano o servicio público?”, en *Contribuyendo a la labor parlamentaria*, Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz y Asociación Manuela Ramos, Febrero 2009.
- ZUNIGA URBINA, Francisco: “Derechos económicos, sociales y culturales: apuntes acerca de la naturaleza y justiciabilidad de los derechos fundamentales” en *Pensamiento Constitucional*, año XIII, N° 13, PUCP: Fondo editorial, Lima, 2008.

3. Sentencias del Tribunal Constitucional y documentos congresales.

- Dictamen de la Comisión de Educación, Asuntos Culturales, Científicos y Tecnológicos del Senado de la República del Perú, p. 16. Archivo del Senado Exp. N° 895.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, del 28 de junio de 2004, recaída en el expediente N° 0606-2004-AA/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, del 1 de setiembre de 2004, recaída en el expediente N° 0052-2004-AA/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, del 18 de febrero de 2005, recaída en el expediente N° 0091-2005-PA/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, del 3 de marzo de 2005, recaída en el expediente N° 4232-2004-AA/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, del 26 de marzo de 2007, recaída en el expediente N° 10034-2005-PA/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, del 17 de octubre de 2007, recaída en el expediente N° 4646-2007-PA/TC.



- Sentencia del Tribunal Constitucional, del 19 de setiembre de 2008, recaída en el expediente N° 00025-2007-PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, del 15 de junio de 2010, recaída en el expediente N° 00017-2008-PI/TC.

4. Publicaciones gubernamentales.

- ESPAÑA: MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2010. Informe Español*, Madrid, 2010.
- PERÚ: CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO: *Debate Constitucional Pleno – 1993. Diario de los Debates*, Tomos I y III, Congreso de la República, Lima, 1998.
- PERÚ: COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN: *Informe Final*, CVR, Lima, 2003.
- PERÚ: MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *La Universidad en el Perú*, Dirección de Coordinación Universitaria, 2006.
- PERÚ: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: *Estudio sobre la problemática de las Universidades nacionales. Período 2001 – 2004*, Gerencia de Entidades Autónomas, Lima, 2007.
- PERÚ: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES: *II Censo Nacional Universitario 2010*, Dirección Nacional de Censos y Encuestas, Lima, 2011.
- PERÚ: SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD (SENAJU): *Perú: Resultados Finales de la Primera Encuesta Nacional de la Juventud 2011*, Lima, 2012.
- PERÚ: CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN: *Proyecto educativo nacional, balances y recomendaciones*, Lima, 2013.

5. Instrumentos de Derecho Internacional, informes de organismos internacionales y documentos papales.

- CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2008): *Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe*, UNESCO-IESALC, 2008.
- Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Londres, 16 de noviembre de 1945.
- Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional. París, 10 de noviembre de 1989.
- TOMASEVSKI, Katarina: *Los derechos económicos, sociales y culturales: El derecho a la educación. Informe presentado por la Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, NN.UU., ECOSOC, Comisión de Derechos Humanos, 2004.



- Código de Derecho Canónico, promulgado por la Autoridad de Juan Pablo II, Papa. Dado en Roma, el día 25 de Enero de 1983.
- S.S. Benedicto XVI: *Carta Encíclica Caritas In Veritate*, Roma, 2009.
- S.S. Pio XI: *Carta Encíclica Divini Illius Magistri*, Roma, 1929.

ANEXO N° 01

LEGISLACIÓN EN MATERIA EDUCATIVA VIGENTE

I. NORMAS DE CARACTER GENERAL	
El Estado asegura los programas de educación y la información adecuados y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993) Art. 6
Educación y libertad de enseñanza	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993) Art. 13
Educación para la vida y el trabajo	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993) Art. 14
Descentralización del sistema educativo	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993) Art. 16
Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993) Art. 17
Educación universitaria	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993) Art. 18
Régimen tributario de Centros de Educación	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993) Art. 19
La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993) Art. 58
Los Gobiernos Regionales deben promover y regular actividades y/o servicios en materia de educación	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993) Art. 192, Inc. 7
Los Gobiernos Locales deben desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993) Art. 195, Inc. 8
Ley General de Educación	LEY N° 28044
Ley Universitaria	LEY N° 23733
Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior	Ley N° 29394
Ley Orgánica del Ministerio de Educación	LEY N° 25762
Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio	DECRETO SUPREMO N° 006-2012-ED
Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Educación	DECRETO SUPREMO N° 016-2004-ED
Cuadro para Asignación de Personal - CAP del Ministerio de Educación	DECRETO SUPREMO N° 006-2012-ED
Aprueban el Reglamento de la Ley N° 28044 Ley General de Educación	DECRETO SUPREMO N° 011-2012-ED
Adscripción de diversos organismos y entidades que se encuentran	DECRETO SUPREMO N° 082-2005-

<u>bajo el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros al Ministerio de Educación</u>	<u>PCM, Art. 1</u>
<u>Ley del sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa</u>	<u>LEY N° 28740</u>
<u>Decreto Legislativo que impulsa la mejora de la calidad de la formación docente</u>	<u>DECRETO LEGISLATIVO N° 998</u>
<u>Aprueban Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 018-2007-ED</u>
<u>Dictan medidas complementarias para la conformación e instalación de los Directorios de los Órganos Operadores del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL. N° 0431-2007-ED</u>
<u>Crean el Colegio Profesional de Profesores del Perú</u>	<u>LEY N° 25231</u>
<u>Ley de Reforma Magisterial</u>	<u>LEY N° 29944</u>
<u>Aprueban Reglamento de la Ley del Profesorado</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 19-90-ED</u>
<u>Aprueban Matriz de Indicadores de Desempeño y Metas de las Políticas Nacionales 2007 - 2011, correspondientes al Sector Educación</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0191-2007- ED</u>
<u>Establecen el “Registro Nacional de Docentes Universitarios del País”</u>	<u>RESOLUCIÓN N° 524-2007-ANR</u>
<u>Aprueban “Disposiciones y Cronograma para el Programa de Incorporación Gradual a la Carrera Pública Magisterial - Ley N° 29062, para los Profesores que están bajo los alcances de la Ley N° 29029, Ley del Profesorado modificada por la Ley N° 25212”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0121-2008-ED</u>
<u>Aprueban normas reglamentarias del Decreto Legislativo N° 998 que impulsa la mejora de la calidad de la formación docente</u>	<u>D.S. N° 014-2008-ED</u>
<u>Aprueban Reglamento General para Conformar los Órganos de Gobierno de las Universidades Públicas bajo competencia del CONAFU</u>	<u>RESOLUCION N° 002-2009-CONAFU</u>
<u>Establecen medidas administrativas aplicables al personal docente y administrativo del Sector Educación</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 019-2010-ED</u>
<u>Ley de Libertad Religiosa</u>	<u>LEY N° 29635</u>
<u>Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas</u>	<u>LEY N° 29719</u>
<u>Crean el Programa Nacional BECA 18</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 017-2011-ED</u>
<u>Crean el Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe del Perú</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0008-2012-ED</u>
<u>Ley de Protección a la Economía Familiar respecto del pago de pensiones en Institutos, Escuelas Superiores, Universidades y Escuelas de Posgrado Públicos y Privados</u>	<u>LEY N° 29947</u>
<u>Disponen que las instituciones educativas de educación básica regular incorporen en su Calendario Cívico Escolar el 23 de mayo como el “Día Nacional del Donante de Órganos y Tejidos”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0502-2012-ED</u>

Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un período de cinco años	LEY N° 29971
Aprueban Directiva “Normas para la Contratación de Personal Administrativo y Profesionales de la Salud en las Instituciones Educativas y Sedes Administrativas de las DRE/ UGEL del Sector Educación”	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0523-2012-ED

II. ORGANISMOS PUBLICOS DESENTRALIZADOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN - OPD'S

2.1 INSTITUTO NACIONAL DE BECAS Y CRÉDITO EDUCATIVO - INABEC

Promulgan Ley Orgánica del Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo	DECRETO LEY N° 21547
Reglamento de Organización y Funciones del INABEC	RESOLUCION JEFATURAL N° 041-JI-INABEC-2001
Ley que otorga facultades coactivas al Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo - INABEC	LEY N° 28808
Texto Único de Procedimientos Administrativos del INABEC	DECRETO SUPREMO N° 006-2003-ED
Reglamento de Autorización de Estudios en el Exterior	RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 109-JI-DGBCE-INABEC-88

2.2 INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE - IPD

Adscriben el Instituto Peruano del Deporte - IPD al Ministerio de Educación	DECRETO SUPREMO N° 082-2005-PCM, Art. 1
Ley de promoción y desarrollo del deporte	LEY N° 28036
Ley que establece el acceso de Deportistas de Alto Nivel a la Administración Pública	LEY N° 27674
Reglamento de la Ley N° 27674, Ley que establece el acceso de Deportistas de Alto Nivel a la Administración Pública	DECRETO SUPREMO N° 089-2003-PCM
ROF del IPD	DECRETO SUPREMO N° 017-2004-PCM
TUPA del IPD	DECRETO SUPREMO N° 010-2009-ED
Aprueban la Directiva N° 003-2007-PCM/SD “Norma Específica para la Transferencia de Infraestructura Deportiva a cargo del Instituto Peruano del Deporte y el Ministerio de Educación, a los Gobiernos Regionales y Locales”	RESOLUCIÓN DE SECRETARIA DE DESCENTRALIZACIÓN N° 008-2007-PCM-SD
Aprueban el Reglamento para la Promoción de la Participación Privada en el Desarrollo de Infraestructura Deportiva del Instituto Peruano del Deporte	RESOLUCIÓN N° 032-2008-P-IPD
Aprueban el Plan Estratégico Institucional 2008-2011 del IPD	R. N° 265-2008-P-IPD

2.3 Instituto Geofísico del Perú - IGP	
Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Geofísico del Perú	DECRETO SUPREMO N° 026-2001-ED
2.4 Museo de la Nación	
Reglamento de Organización y Funciones del Museo de la Nación	RESOLUCION PRESIDENCIAL N° 017-90-MN-P
III. EDUCACIÓN BÁSICA	
Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Educación Técnico - Productiva	DECRETO SUPREMO N° 009-2006-ED
Directiva “Lineamientos Generales para la Ejecución Presupuestaria en los Programas de Educación Básica, Técnico Productiva y Educación Superior No Universitaria para el Año Fiscal 2006”	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0140-2006-ED
Establecen disposiciones relativas a la denominación de Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica que se creen	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0642-2006-ED
Directiva para el inicio del Año Escolar 2007: Orientaciones y Normas Nacionales para la Gestión en las Instituciones Educativas de Educación Básica y Educación Técnico Productiva	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0712-2006-ED
Orientaciones y Normas Nacionales para la Gestión en las Instituciones de Educación Básica y Educación Técnico-Productiva 2005	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0048-2005-ED
Ley que reconoce los servicios docentes efectivamente prestados en el nivel de educación básica	LEY N° 28118
Aprueban el Reglamento de la Ley N° 28044 Ley General de Educación	DECRETO SUPREMO N° 011-2012-ED
Disponen que los Centros de Educación Técnico - Productiva (CETPRO) de Ciclo Básico y Ciclo Medio, para la oferta educativa, tomen como referente los módulos y/o perfiles profesionales de grados aprobados mediante R.VM. N° 0085-2003-ED	RESOLUCION DIRECTORAL N° 0047-2007-ED
Aprueban Normas Complementarias para la Adecuación de la Organización y Funciones de los Centros de Educación Técnico Productiva - CETPRO	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0130-2008-ED
Aprueban “Normas que regulan el otorgamiento de licencias sindicales de los docentes de educación básica del Sector Educación a nivel Nacional”	RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0113-2007-ED
Ley que autoriza, por única vez, una asignación extraordinaria por desplazamiento a favor de los docentes que participaron de la evaluación censal, y dicta otras medidas	LEY N° 29000
Aprueban “Normas para el Fortalecimiento de la Convivencia y	R.V.M. N° 0022-2007-ED

<u>Disciplina Escolar, el Uso Adecuado del Tiempo y la Formación Ciudadana, Cívica y Patriótica de los Estudiantes de las Instituciones y Programas de la Educación Básica</u>	
<u>Aprueban Reglamento de la Ley N° 28649 que autoriza el Concurso Público para el Nombramiento en Plazas Vacantes de Profesores de Educación Básica y Educación Técnico Productiva</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 027-2007-ED</u>
<u>Directiva para el desarrollo del año escolar 2008</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0494-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Lineamientos para el proceso de matrícula escolar en las instituciones educativas públicas de Educación Básica”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0516-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Políticas Sectoriales para la contratación de personal docente en las Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y Educación Técnico - Productiva”</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 004-2008-ED</u>
<u>Aprueban la Directiva N° 004-2008-ME/SG-OGA-UPER “Normas y procedimientos para acceder a una plaza docente mediante contrato en Educación Básica (Regular, Alternativa y Especial) y Educación Técnico Productiva en el período lectivo 2008”</u>	<u>RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 0050-2008-ED</u>
<u>Aprueban “Disposiciones Complementarias a la Directiva N° 004-2008-ME/SG-OGA-UPER Normas y procedimientos para acceder a una plaza docente mediante contrato en Educación Básica (Regular, Alternativa y Especial) y Educación Técnico Productiva en el período 2008”</u>	<u>RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 0406-2008-ED</u>
<u>Decreto Legislativo que aprueba Normas en Educación para el mejor aprovechamiento de los Acuerdos de Promoción Comercial</u>	<u>DECRETO LEGISLATIVO N° 1087</u>
<u>Aprueban suscripción de Convenio de Administración de Recursos entre el Ministerio y la OEI, para la administración de recursos financieros del Programa de Educación Básica para Todos</u>	<u>RESOLUCION SUPREMA N° 033-2008-ED</u>
<u>Crean la “Red Nacional de Orquestas Sinfónicas y Coros Infantiles y Juveniles de las Instituciones Educativas Públicas en el marco del Programa de Escuelas Abiertas”</u>	<u>R.M. N° 0349-2008-EF</u>
<u>Aprueban “Normas sobre Responsabilidades de las diferentes Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en la Evaluación Censal de los Estudiantes - ECE 2008”</u>	<u>R.M. N° 0395-2008-ED</u>
<u>Aprueban el “Programa de Incorporación a las Areas de Gestión Pedagógica e Institucional de la Carrera Pública Magisterial para Profesores con Título Pedagógico Nombrados según el Régimen de la Ley N° 24049, Ley del Profesorado modificada por Ley N° 25212</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0079-2009-ED</u>
<u>Convocan a la realización del “Programa de Incorporación a la Carrera Pública Magisterial para Profesores con Título Pedagógico de las Areas de Gestión Pedagógica e Institucional que están nombrados según el régimen de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado Modificada por Ley N° 25212”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0080-2009-ED</u>
<u>Aprueban Directiva sobre Responsabilidades de las diferentes instancias de Gestión Educativa Descentralizada y de los docentes en la realización del Programa de Incorporación a la Carrera Pública Magisterial convocado por RR.MM. N°s. 0080 y 0091-2009-ED</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0187-2009-ED</u>

<u>Disponen la implementación y ejecución de la cuarta evaluación censal de estudiantes 2009</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0242-2009-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Normas y Procedimientos para el Proceso de Selección, Evaluación y Contratación de Docentes en Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y Técnico Productiva en el período lectivo 2012”</u>	<u>RESOLUCION JEFATURAL N° 4092-2011-ED</u>
<u>Oficializan la “Guía de autoevaluación de la Gestión Educativa de los Centros de Educación Técnico Productiva” aprobada mediante Acuerdo N° 297-2011-IPEBA</u>	<u>RESOLUCIÓN N° 012-2012-SINEACE-P</u>
<u>Aprueban “Normas específicas para la planificación, organización, ejecución, monitoreo y evaluación de la aplicación del enfoque ambiental en la Educación Básica y Técnico Productiva”</u>	<u>RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 0006-2012-ED</u>
<u>Aprueban la “Norma para la Implementación y Ejecución a nivel nacional de la Evaluación Censal de Estudiantes 2012 (ECE 2012)”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0421-2012-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2013 en la Educación Básica”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0431-2012-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Normas y Procedimientos para el Proceso de Selección, Evaluación y Contratación de Docentes en Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y Técnico Productiva en el período lectivo 2013”</u>	<u>RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 3675-2012-ED</u>
<u>Ley de Reforma Magisterial</u>	<u>LEY N° 29944</u>

3.1 EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR

<u>Aprueban el Reglamento de la Ley N° 28044 Ley General de Educación</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 011-2012-ED</u>
<u>Ley del Fondo Nacional de desarrollo de la educación peruana (FONDEP)</u>	<u>LEY N° 28332</u>
<u>Aprueban documento “Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular - inicio del proceso de articulación” para niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0068-2005-ED</u>
<u>Reglamento de la Ley N° 28332, Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana - FONDEP</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 005-2005-ED</u>
<u>Directiva “Orientaciones para la Distribución, Recepción y Almacenamiento de Textos para Estudiantes y Manuales para Docentes de Educación Básica Regular-Nivel Secundaria y su entrega a las Instituciones Educativas”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0126-2005-ED</u>
<u>Directiva sobre Evaluación de los Aprendizajes de los Estudiantes en la Educación Básica Regular</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0234-2005-ED</u>
<u>Instituyen los Juegos Florales Escolares como actividad educativa de la Educación Básica Regular</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0526-2005-ED</u>
<u>Aprueban el “Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0440-2008-ED</u>
<u>Aprueban Directiva sobre Normas para la Organización y Aplicación</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N°</u>

<u>del Plan Lector en las Instituciones Educativas de Educación Básica Regular</u>	<u>0386-2006-ED</u>
<u>Autorizan evaluación censal a docentes de Educación Básica Regular y del aprendizaje de alumnos del segundo grado de primaria</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 025-2006-ED</u>
<u>Establecen requisitos para postular a una plaza docente por contrato en Educación Básica Regular</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 005-2007-ED</u>
<u>Establecen que la capacitación de los docentes del magisterio nacional constituye acción prioritaria en el marco de la política social de alcance nacional y el Acuerdo Nacional y disponen la obligatoriedad de la evaluación censal de los docentes de Educación Básica Regular</u>	<u>DECRETO DE URGENCIA N° 002-2007</u>
<u>Crean el Padrón Nacional de Docentes Alternos para la Educación Básica Regular</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0080-2007-ED</u>
<u>Ley que declara a la educación básica regular como servicio público esencial</u>	<u>LEY N° 28988</u>
<u>Aprueban Normas Complementarias para la adecuada organización, aplicación y consolidación del Plan Lector en las Instituciones Educativas de Educación Básica Regular</u>	<u>RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 0014-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos para el Perú”</u>	<u>RESOLUCIÓN SUPREMA N° 001-2007-ED</u>
<u>Aprueban Normas para la Implementación de Simulacros en el Sistema Educativo, en el marco de la Educación en Gestión de Riesgos</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0425-2007-ED</u>
<u>Directiva para el desarrollo del año escolar 2008</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0494-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Lineamientos para el proceso de matrícula escolar en las instituciones educativas públicas de Educación Básica”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0516-2007-ED</u>
<u>Aprueban la Directiva N° 004-2008-ME/SG-OGA-UPER “Normas y procedimientos para acceder a una plaza docente mediante contrato en Educación Básica (Regular, Alternativa y Especial) y Educación Técnico Productiva en el período lectivo 2008”</u>	<u>RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 0050-2008-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Normas para el Desarrollo Pedagógico del Tema de la Demanda ante la Corte Internacional de Justicia sobre la Delimitación Marítima Perú - Chile en las Instituciones Educativas de Educación Básica Regular de Gestión Pública y Privada”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0091-2008-ED</u>
<u>Aprueban “Disposiciones y Cronograma para el Programa de Incorporación Gradual a la Carrera Pública Magisterial - Ley N° 29062, para los Profesores que están bajo los alcances de la Ley N° 29029, Ley del Profesorado modificada por la Ley N° 25212”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0121-2008-ED</u>
<u>Autorizan al Ministerio de Educación para disponer la implementación y ejecución de las evaluaciones del sistema educativo</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 015-2008-ED</u>
<u>Aprueban Normas para la Distribución del “Manual para Padres” en Instituciones Educativas Públicas de Educación Inicial, Primaria y Secundaria en el ámbito nacional 2008</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0337-2008-ED</u>
<u>Aprueban el “Programa de Incorporación a las Areas de Gestión Pedagógica e Institucional de la Carrera Pública Magisterial para Profesores con Título Pedagógico Nombrados según el Régimen de la</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0079-2009-ED</u>

<u>Ley N° 24049, Ley del Profesorado modificada por Ley N° 25212</u>	
<u>Aprueban Normas para la Ejecución, Supervisión y Evaluación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente - Programa Básico 2009 (PRONAFCAP 2009) dirigido a docentes de Educación Básica Regular, en el marco de la Política Educativa “Mejores Maestros, Mejores Alumnos”)</u>	<u>RESOLUCION VICEMINISTERIAL N° 018-2009-ED</u>
<u>Normas para la Organización y Funcionamiento de las Instituciones Educativas Fiscalizadas de Educación Básica</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 001-2010-ED</u>
<u>Aprueban Reglamento de las Instituciones Educativas Públicas Militares del Nivel de Educación Secundaria de la Educación Básica Regular</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 011-2011-ED</u>
<u>Oficializan la “Guía de autoevaluación de la gestión educativa de instituciones de Educación Básica Regular”</u>	<u>RESOLUCION N° 041-2012-SINEACE-P</u>
<u>Aprueban la Directiva N° 016-2012-MINEDU-VMGP-DIGEBR denominada Lineamientos y Criterios para Orientar la Selección y Contratación de Formadores de Acompañantes Pedagógicos y Acompañantes Pedagógicos en el marco del Programa Presupuestal “Logros de Aprendizaje de los estudiantes de la Educación Básica Regular” - PELA 2013</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0449-2012-ED</u>
<u>Aprueban Lineamientos denominados “Marco de Buen Desempeño Docente para Docentes de Educación Básica Regular”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0547-2012-ED</u>
<u>Disponen que las Instituciones Educativas Públicas y Privadas que presten servicios en el nivel de Educación Inicial de la Educación Básica Regular, excepcionalmente, podrán autorizar el ingreso y/o permanencia del niño o niña hasta un año mayor de la edad cronológica establecida al inicio del año escolar</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0028-2013-ED</u>
3.1.1 Educación Inicial	
<u>Reglamento de Organización y Funcionamiento de Centros de Educación Inicial promovidos por entidades públicas</u>	<u>RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 065-87-ED</u>
<u>Reglamento de Organización y Funciones de los Centros de Educación Inicial ubicados en los Centros Comunales</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 155-90-ED</u>
<u>Reglamento Interno de centro de educación inicial del ministerio</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0153-2005-IN-0901</u>
<u>Aprueban Normas para la Implementación de Simulacros en el Sistema Educativo, en el marco de la Educación en Gestión de Riesgos</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0425-2007-ED</u>
<u>Aprueban Normas para la Distribución del “Manual para Padres” en Instituciones Educativas Públicas de Educación Inicial, Primaria y Secundaria en el ámbito nacional 2008</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0337-2008-ED</u>
<u>Aprueban Norma para el Registro de la Creación y Cierre de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0260-2009-ED</u>
<u>Aprueban las “Normas para la creación, organización, funcionamiento y evaluación de los Centros de Recursos para el Aprendizaje en Educación Inicial - CRAEI”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0340-2009-ED</u>

<u>Aprueban las “Normas Técnicas para el Diseño de Locales de Educación Básica Regular - Nivel Inicial”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0252-2011-ED</u>
3.1.2 Educación Primaria	
<u>Aprueban el Currículo Básico de Formación Docente para la especialidad de Educación Primaria</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 710-2000-ED</u>
<u>Aprueban Normas para la Implementación de Simulacros en el Sistema Educativo, en el marco de la Educación en Gestión de Riesgos</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0425-2007-ED</u>
<u>Normas para la Distribución de Material Educativo para Instituciones Educativas Públicas de Educación Primaria del ámbito de intervención del Programa Nacional de Apoyo a los más Pobres - JUNTOS”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0478-2007-ED</u>
<u>Aprueban Normas para la Distribución del “Manual para Padres” en Instituciones Educativas Públicas de Educación Inicial, Primaria y Secundaria en el ámbito nacional 2008</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0337-2008-ED</u>
<u>Aprueban el Informe Defensorial N° 155: “Los niños y niñas con discapacidad: Alcances y limitaciones en la implementación de la política de educación inclusiva en instituciones educativas de nivel primaria”</u>	<u>RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N° 022-2011-DP</u>
<u>Autorizan ejecución de la Encuesta a Instituciones Educativas Multigrado de Primaria 2012</u>	<u>RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 317-2012-INEI</u>
3.1.3 Educación Secundaria	
<u>Aprueban “Normas para la Implementación de la Hora Lectiva Adicional diaria en las Instituciones Educativas de Gestión Pública de Educación Secundaria de un solo turno, a nivel nacional”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0025-2007-ED</u>
<u>Aprueban Normas para la Distribución, Recepción, Conservación y Seguridad de Material Educativo de Educación Secundaria</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0176-2007-ED</u>
<u>Aprueban Normas para la Implementación de Simulacros en el Sistema Educativo, en el marco de la Educación en Gestión de Riesgos</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0425-2007-ED</u>
<u>Aprueban Directiva para la Difusión y Aplicación Pedagógica del Programa Educativo “Mi Novela Favorita” que emite Radio Programas del Perú</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0466-2007-ED</u>
<u>Aprueban Normas para Conservación, Custodia y Seguridad de Módulos de Material Manipulativo y de Equipos Audiovisuales de Educación Secundaria</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0476-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Normas para la Distribución Recepción, Conservación y Seguridad de Materiales Educativos de Educación Secundaria 2008”</u>	<u>R.M. N° 0179-2008-ED</u>
<u>Aprueban Normas para la Distribución del “Manual para Padres” en Instituciones Educativas Públicas de Educación Inicial, Primaria y Secundaria en el ámbito nacional 2008</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0337-2008-ED</u>
<u>Aprueban la Directiva N° 004-2010-ME/SG-OGA-UPER “Elaboración y Aprobación del Cuadro de Distribución de</u>	<u>RESOLUCION JEFATURAL N° 0050-2010-ED</u>

Horas de Clase en las Instituciones Educativas de Educación Básica Regular Secundaria y Educación Básica Alternativa Ciclo Avanzado en el Período Lectivo 2010”	
Aprueban Directiva “Normas para la Implementación de la Movilización Nacional por la Comprensión Lectora en las Instituciones Educativas de Gestión Pública de Nivel Secundario”	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0044-2009-ED
Aprueban “Normas para la implementación del Concurso Nacional de Comprensión Lectora en las Instituciones Educativas de Gestión Pública de Nivel Secundario”	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0202-2009-ED
Aprueban las “Normas para la Implementación de la Movilización Nacional por la Comprensión Lectora en las Instituciones Educativas de Gestión Pública del Nivel de Educación Secundaria”	RESOLUCION VICEMINISTERIAL N° 0035-2010-ED
3.1.4 Educación Universitaria	
Crean la Beca “Haya de la Torre”, a la que podrán acceder jóvenes de escasos recursos económicos egresados de universidades públicas o privadas	DECRETO SUPREMO N° 008-2007-ED
Establecen el “Registro Nacional de Docentes Universitarios del País”	RESOLUCIÓN N° 524-2007-ANR
Ley que aprueba los términos de continuación del Programa de Homologación de los Docentes de las Universidades Públicas	LEY N° 29137
Ley que precisa la aplicación de la Ley N° 29137, Ley que aprueba los términos de continuación del programa de homologación de los docentes de las universidades públicas	LEY N° 29223
Aprueban Normas Complementarias para la Implementación de la Beca Haya de la Torre	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0372-2008-ED
Guía de procedimientos para la autorización y registro de entidades evaluadoras con fines de acreditación	
3.2 EDUCACIÓN BÁSICA ALTERNATIVA	
Aprueban el Reglamento de la Ley N° 28044 Ley General de Educación	DECRETO SUPREMO N° 011-2012-ED
Reconocen a diversas Instituciones Educativas Públicas como Centros de Educación Básica Alternativa	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0173-2005-ED
Aprueban las Orientaciones para el inicio de la experimentación de la Educación Básica Alternativa en los Centros de Educación Básica Alternativa - 2005	RESOLUCION DIRECTORAL N° 133-2005-ED
Directiva “Normas y Procedimientos para acceder a una plaza docente por contrato en Educación Básica (Regular, Alternativa y Especial), Educación Técnico Productiva y Educación Superior No Universitaria en el período 2007”	RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 0196-2007-ED
Directiva para el desarrollo del año escolar 2008	RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0494-2007-ED

<u>Aprueban “Lineamientos para el proceso de matrícula escolar en las instituciones educativas públicas de Educación Básica”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0516-2007-ED</u>
<u>Aprueban Directiva que establece “Normas y procedimientos para acceder por evaluación a una plaza administrativa, auxiliar de educación o profesional de la salud por contrato por servicios personales en los niveles de Educación Básica (Regular, Alternativa y Especial), Educación Técnico Productiva y Educación Superior No Universitaria en el período 2008</u>	<u>RESOLUCION JEFATURAL N° 3132-2007-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Disposiciones para la Organización y Ejecución del Primer Grado del Ciclo Intermedio de la Educación Básica Alternativa - EBA, 2008-2009 para los efectos del ámbito de las personas atendidas por el PRONAMA”</u>	<u>R.M. N° 0388-2008-ED</u>
<u>Aprueban la Directiva N° 004-2010-ME/SG-OGA-UPER “Elaboración y Aprobación del Cuadro de Distribución de Horas de Clase en las Instituciones Educativas de Educación Básica Regular Secundaria y Educación Básica Alternativa Ciclo Avanzado en el Período Lectivo 2010”</u>	<u>RESOLUCION JEFATURAL N° 0050-2010-ED</u>
<u>Aprueban el “Programa de Incorporación a las Areas de Gestión Pedagógica e Institucional de la Carrera Pública Magisterial para Profesores con Título Pedagógico Nombrados según el Régimen de la Ley N° 24049, Ley del Profesorado modificada por Ley N° 25212</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0079-2009-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Elaboración y Aprobación del Cuadro de Distribución de Horas de Clase en las Instituciones Educativas Públicas del Nivel de Educación Secundaria de la Educación Básica Regular y del Ciclo Avanzado de la Educación Básica Alternativa en el Período Lectivo 2013”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0065-2013-ED</u>

3.3 EDUCACIÓN BÁSICA ESPECIAL

<u>Aprueban el Reglamento de la Ley N° 28044 Ley General de Educación</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 011-2012-ED</u>
<u>Autorizan a la Dirección Nacional de Educación Básica Especial emitir Directiva para la “Campaña de Sensibilización y Movilización en el Marco del Plan Piloto para la Inclusión Progresiva de los Niños, Niñas y Adolescentes con Discapacidad”</u>	<u>RESOLUCION VICEMINISTERIAL N° 034-2006-ED</u>
<u>Aprueban Directiva referida a las "Normas complementarias para la Conversión de los Centros de Educación Especial en Centros de Educación Básica Especial - CEBE y los Servicios de Apoyo y Asesoramiento a las Necesidades Educativas Especiales - SAANEE)</u>	<u>RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0354-2006-ED</u>
<u>Directiva “Normas para la matrícula de estudiantes con necesidades educativas especiales en Instituciones Educativas Inclusivas y en Centros y Programas de Educación Básica Especial”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0054-2006-ED</u>
<u>Aprueban Directiva referida a las "Normas Complementarias para la Organización y Funcionamiento de los Programas de Intervención Temprana - PRITE"</u>	<u>RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0373-2006-ED</u>
<u>Directiva para el desarrollo del año escolar 2008</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0494-2007-ED</u>

<u>Aprueban “Lineamientos para el proceso de matrícula escolar en las instituciones educativas públicas de Educación Básica”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0516-2007-ED</u>
<u>Aprueban la Directiva N° 004-2008-ME/SG-OGA-UPER “Normas y procedimientos para acceder a una plaza docente mediante contrato en Educación Básica (Regular, Alternativa y Especial) y Educación Técnico Productiva en el período lectivo 2008”</u>	<u>RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 0050-2008-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Normas para la matrícula de niños, niñas, jóvenes con discapacidad en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo en el marco de la Educación Inclusiva”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0069-2008-ED</u>
<u>Aprueban Normas Complementarias para la Implementación del Programa para la Capacitación de Docentes de Educación Básica Especial - 2008</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0298-2008-ED</u>
<u>Aprueban “Normas Complementarias para la Creación, Organización y Funcionamiento de los Centros de Recursos de la Educación Básica Especial - CREBE”</u>	<u>R.D. N° 0650-2008-ED</u>
<u>Aprueban el “Programa de Incorporación a las Areas de Gestión Pedagógica e Institucional de la Carrera Pública Magisterial para Profesores con Título Pedagógico Nombrados según el Régimen de la Ley N° 24049, Ley del Profesorado modificada por Ley N° 25212</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0079-2009-ED</u>
3.4 NORMAS COMPLEMENTARIAS	
<u>Aprueban Normas que establecen la organización y la ejecución de la actividad permanente de Movilización Social: “Escuelas Seguras, Limpias y Saludables”</u>	<u>RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 0017-2007-ED</u>
<u>Aprueban Normas para la Implementación de Simulacros en el Sistema Educativo, en el marco de la Educación en Gestión de Riesgos</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0425-2007-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Utilización de Sistemas Constructivos No Convencionales y Recuperables para Aulas Escolares en Situación de Emergencia”</u>	<u>RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 0040-2007-ED</u>
<u>Aprueban Diseño Curricular Experimental para la carrera profesional de Educación Secundaria, Especialidades de Ciencia, Tecnología y Ambiente, Matemática, Ciencias Sociales y Comunicación, para su aplicación por los Institutos Superiores Pedagógicos</u>	<u>RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0358-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Normas que Regulan el Procedimiento para la Aprobación de las Solicitudes de Excursiones o Visitas de los Estudiantes formuladas por las Instituciones Educativas”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0394-2008-ED</u>
<u>Aprueban Normas y Procedimientos para la Gestión del Banco del Libro de Educación Básica Regular</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0401-2008-ED</u>
<u>Aprueban “Normas para la Elaboración y Aprobación del Cuadro para Asignación de Personal de los Centros de Educación Básica Alternativa Públicos”</u>	<u>RESOLUCION VICEMINISTERIAL N° 024-2009-ED</u>
<u>Aprueban el documento “Lineamientos y Estrategias Generales para la Supervisión Pedagógica</u>	<u>RESOLUCION VICEMINISTERIAL N° 038-2009-ED</u>
<u>Aprueban Diseños Curriculares Básicos Nacionales para su aplicación por los Institutos y Escuelas de Educación Superior Pedagógicos</u>	<u>RESOLUCION DIRECTORAL N° 0165-2010-ED</u>

públicos y privados, a partir de las promociones ingresantes en el año 2010	
Disponen desarrollar campaña educativa a nivel nacional en institutos y escuelas para promover que se conozca y cante el Coro y la Sexta Estrofa del Himno Nacional	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0244-2010-ED
Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares	Ley N° 29694
Aprueban “Normas y Orientaciones para la Organización, Implementación y Funcionamiento de los Municipios Escolares”	RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 0067-2011-ED
Aprueban “Normas para la gestión del proceso de distribución de recursos y materiales educativos para las instituciones, programas educativos públicos y Centros de Recursos”	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0045-2012-ED
Establecen la gratuidad en la expedición y visación de certificados y títulos para licenciados del servicio militar, en las Instituciones Públicas de Educación Básica y Técnico Productivas, Escuelas e Institutos de Educación Superior	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0092-2012-ED
Oficializan seis Documentos de Consulta que orientarán el proceso de implementación del modelo “Escuela Marca Perú” en las Redes Educativas Rurales Focalizadas para el 2012	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0099-2012-ED
Crean el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma	DECRETO SUPREMO N° 008-2012-MIDIS
Aprueban Manual de Operaciones del Programa Nacional Qali Warma	RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 174-2012-MIDIS
Aprueban Directiva “Normas para la Gestión de Proceso de Distribución de Recursos y Materiales Educativos para las Instituciones, Programas Educativos Públicos y Centros de Recursos”	RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0460-2012-ED

IV. EDUCACIÓN SUPERIOR Y TÉCNICO PROFESIONAL

Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior	Ley N° 29394
Ley de Promoción de la inversión en la Educación	DECRETO LEGISLATIVO N° 882
Prorrogan suspensión referida a la creación y autorización de funcionamiento de diversas instituciones educativas que forman docentes en carreras técnicas a nivel nacional	DECRETO SUPREMO N° 024-2006-ED
Aprueban normas para el proceso de adecuación de universidades a lo dispuesto en disposición transitoria de Ley de Promoción de la Inversión en la Educación	DECRETO SUPREMO N° 001-98-ED
Aprueban el Reglamento de la Ley N° 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior	DECRETO SUPREMO N° 004-2010-ED
Aprueban “Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos para el Perú”	RESOLUCIÓN SUPREMA N° 001-2007-ED
Aprueban normas administrativas, logísticas y presupuestarias para el Proceso de Admisión en las Instituciones Superiores de Formación Docente Públicas y Privadas a Nivel Nacional	RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0509-2007-ED

<u>Aprueban las “Normas para la Organización, Ejecución y Evaluación del Proceso de Admisión en los Institutos Superiores Pedagógicos Públicos y Privados, las Escuelas Superiores de Formación Artística y los Institutos Superiores que forman en carreras docentes”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0017-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Normas que regulan los Requisitos y el Proceso de Selección de Personal para las Encargaturas de Director General en los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Artística Públicos”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0223-2004-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Normas para la recaudación y administración de los recursos directamente recaudados en las Instituciones Educativas Públicas”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0218-2004-ED</u>
<u>Establecen procedimientos para la aplicación del Reglamento de Infracciones y Sanciones para Instituciones Educativas Particulares</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0181-2004-ED</u>
<u>Aprueban "Normas para orientar las acciones de reflexión del Proyecto Educativo Nacional"</u>	<u>RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 0015-2007-ED</u>
<u>Autorizan a Instituciones de Formación Docente Privadas y Públicas que no alcancen el número suficiente de estudiantes para abrir una sección, a solicitar a la Dirección Regional de Educación respectiva el traslado de sus ingresantes a otra institución</u>	<u>RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0159-2007-ED</u>
<u>Aprueban Diseño Curricular Experimental para la carrera profesional de Educación Secundaria, Especialidades de Ciencia, Tecnología y Ambiente, Matemática, Ciencias Sociales y Comunicación, para su aplicación por los Institutos Superiores Pedagógicos</u>	<u>RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0358-2007-ED</u>
<u>Aprueban Reglamento de la Ley N° 28649 que autoriza el Concurso Público para el Nombramiento en Plazas Vacantes de Profesores de Educación Básica y Educación Técnico Productiva</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 027-2007-ED</u>
<u>Aprueban Reglamento de Gestión de Recursos Propios y Actividades Productivas Empresariales en las Instituciones Educativas Públicas</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 028-2007-ED</u>
<u>Aprueban Directiva que establece “Normas y procedimientos para acceder por evaluación a una plaza administrativa, auxiliar de educación o profesional de la salud por contrato por servicios personales en los niveles de Educación Básica (Regular, Alternativa y Especial), Educación Técnico Productiva y Educación Superior No Universitaria en el período 2008</u>	<u>RESOLUCION JEFATURAL N° 3132-2007-ED</u>
<u>Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior</u>	<u>LEY N° 29394</u>
<u>Aprueban “Lineamientos Nacionales para el desarrollo del Proceso de Admisión en los Institutos y Escuelas de Educación Superior en las carreras de formación docente” y modifican el Plan de Adecuación de los actuales Institutos y Escuelas de Educación Superior a la Ley N° 29394</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0033-2012-ED</u>
<u>Aprueban Diseños Curriculares Básicos Nacionales para su aplicación por los Institutos y Escuelas de Educación Superior Pedagógicos públicos y privados, a partir de las promociones ingresantes en el año 2010</u>	<u>RESOLUCION DIRECTORAL N° 0165-2010-ED</u>
<u>Guía de procedimientos para la autorización y registro de entidades</u>	

evaluadoras con fines de acreditación	
Criterios, estándares, indicadores y proceso de evaluación para la revalidación de los Institutos y Escuelas de Educación Superior (IES)	
Aprueban Directiva "Normas y Procedimientos para la Contratación de Personal Docente en los Institutos y Escuelas de Educación Superior Públicos"	RESOLUCION JEFATURAL N° 0875-2011-ED
Aprueban las Normas Nacionales para el Desarrollo de Cursos de Extensión y Programas de CAPacitación, Actualización o Especialización en Instituto de Educación Superior Tecnológico - IEST e Instituto Superior de Educación - ISE	RESOLUCION DIRECTORAL N° 0922-2011-ED
Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo	LEY N° 29837
Aprueban el Reglamento de la Ley N° 29837, Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo	DECRETO SUPREMO N° 013-2012-ED

IV. TUTORÍA Y ORIENTACIÓN EDUCATIVA

Ley de Creación del Premio Nacional de la Juventud	LEY N° 27725
Reglamento del Premio Nacional de la Juventud “Yehuri Chihuahua Cruz” creado mediante la Ley N° 27725	DECRETO SUPREMO N° 025-2002-ED
Autorizan desarrollo de la Campaña de Sensibilización y Promoción “Tengo Derecho al Buen Trato”	RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0105-2006-ED
Autorizan el desarrollo de la actividad de Sensibilización y Promoción “Cuidar mi Cuerpo 2006-2007”	RESOLUCIÓN VICE-MINISTERIAL N° 033-2006-ED
Directiva que norma la Campaña Educativa Nacional de Sensibilización y Promoción para una Vida sin Drogas: “Estudiantes Sanos, Libres de Drogas”	RESOLUCIÓN VICE-MINISTERIAL N° 004-2007-ED

V. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Ley de Cooperación Técnica Internacional	DECRETO LEGISLATIVO N° 719
Reglamento del D.L. N° 719 de Cooperación Técnica Internacional	DECRETO SUPREMO N° 015-92-PCM
Ley de Promoción de la inversión en la Educación	DECRETO LEGISLATIVO N° 882
Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI	LEY N° 27692
ROF de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI	DECRETO SUPREMO N° 028-2007-RE
Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI	DECRETO SUPREMO N° 027-2007-RE
Aprueban la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional	DECRETO SUPREMO N° 044-2007-

	<u>RE</u>
<u>Aprueban suscripción del Convenio de Administración de Recursos entre el Ministerio y la OEI para la contratación de servicios de transporte y distribución de laptops del Programa "Una Laptop por Niño"</u>	<u>RESOLUCION SUPREMA N° 025-2008-ED</u>

VI. ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA - APAFA'S

<u>Ley que regula la participación de las asociaciones de padres de familia en las instituciones educativas públicas</u>	<u>LEY N° 28628</u>
<u>Reglamento de la Ley que regula la participación de las asociaciones de padres de familia en las instituciones educativas públicas - Ley N° 28628</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 004-2006-ED</u>
<u>Disponen que representantes de Asociaciones de Padres de Familia de las Instituciones Educativas Públicas podrán solicitar la aplicación de medidas administrativas y disciplinarias a responsables de actos acaecidos el 8 de enero de 2007, orientados a impedir la participación de docentes en evaluación</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 003-2007-ED</u>
<u>Aprueban la "Guía para el Diseño, Administración, Funcionamiento, Conducción y Adjudicación de Quioscos en Instituciones Educativas Públicas"</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0155-2008-ED</u>
<u>Directiva "Elección de los representantes de estudiantes y padres de familia a los Consejos Escolares Consultivos de los Centros Educativos Estatales"</u>	<u>RESOLUCION VICEMINISTERIAL N° 073-2002-ED</u>
<u>Aprueban Normas para la participación de los padres de familia en el control de la asistencia y puntualidad del personal docente y administrativo de los Centros Educativos ubicados en zonas rurales</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 708-2000-ED</u>
<u>Precisan oportunidad de pago de cuota anual ordinaria de asociación de padres de familia en centros educativos públicos</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 104-2000-ED</u>
<u>Aprueban texto del "Modelo de Estatuto" que regirá a las Asociaciones de Padres de Familia de los Centros Educativos Públicos</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 714-98-ED</u>
<u>Aprueban normas que regulan el procedimiento de elección del Consejo Directivo de la Asociación de Padres de Familia</u>	<u>DIRECTIVA N° 003-A-OAAE-98</u>
<u>Directiva para el desarrollo del año escolar 2008</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0494-2007-ED</u>
<u>Aprueban "Lineamientos para el proceso de matrícula escolar en las instituciones educativas públicas de Educación Básica"</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0516-2007-ED</u>

VII. UNIDADES DE GESTIÓN EDUCATIVA

<u>Reglamento de Organización y Funciones de las Direcciones Regionales de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 015-2002-ED</u>
<u>Reglamento de Organización y Funciones de las Direcciones de Educación de Lima y Callao y de las Unidades de Servicios Educativos</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 114-2001-ED</u>

<u>Aprueban ámbito jurisdiccional, organización interna y CAP de diversas Direcciones Regionales de Educación y sus respectivas Unidades de Gestión Educativa</u>	<u>RESOLUCION SUPREMA N° 204-2002-ED</u>
<u>Aprueban ámbito jurisdiccional, organización interna y CAP de diversas Direcciones Regionales de Educación y sus respectivas Unidades de Gestión Educativa</u>	<u>RESOLUCION SUPREMA N° 205-2002-ED</u>
<u>Disponen que Direcciones Regionales de Educación y Direcciones de las Unidades de Gestión Educativa Local formulen listado de docentes con más de cinco años de servicios en su actual nivel magisterial</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 1041-2003-ED</u>
<u>Precisan documentos obligatorios que las Direcciones Regionales de Educación y las Direcciones de las Unidades de Gestión Educativa Local deben exigir a directores de instituciones educativas estatales y privadas</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0596-2004-ED</u>
<u>Precisan acciones que deberán implementar las Direcciones Regionales, Unidades de Gestión Educativa Local e Instituciones Educativas sobre proceso de elecciones en el Colegio de Profesores del Perú</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0515-2005-ED</u>
<u>Instructivo de Orientaciones para la Formulación de los Planes Operativos 2006 de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local, Dependientes de los Gobiernos Regionales</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0699-2005-ED</u>
<u>Directiva “Proceso de Evaluación de la Gestión de los Directores de las Unidades de Gestión Educativa Local”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0363-2006-ED</u>
<u>Reglamento General de Concurso Público de Selección de Directores de las Unidades de Gestión Educativa Local</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 018-2006-ED</u>
<u>Directiva “Normas para la formulación del Presupuesto Analítico de Personal (PAP) en las Direcciones Regionales de Educación, Unidades de Gestión Educativa Local, Instituciones Educativas, Sede Central del Ministerio de Educación y Escuelas de Educación Superior No Universitaria para el Año 2007”</u>	<u>RESOLUCION DE SECRETARIA GENERAL N° 1109-2006-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Lineamientos para Desarrollar Acciones de Evaluación del Requerimiento de Plaza Docente y Administrativos en las Instituciones Educativas y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) para el Año Fiscal 2007”</u>	<u>RESOLUCIÓN DE SECRETARÍA GENERAL N° 0053-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Normas Complementarias para la Elaboración y Aprobación del Cuadro para Asignación de Personal - CAP de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizadas”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0298-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Normas sobre responsabilidades de las diferentes instancias de Gestión Educativa Descentralizada, en la Evaluación Censal de Estudiantes 2007”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0492-2007-ED</u>
<u>Directiva para el desarrollo del año escolar 2008</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0494-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Lineamientos para el proceso de matrícula escolar en las instituciones educativas públicas de Educación Básica”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0516-2007-ED</u>
<u>Crean la Unidad de Gestión Educativa Local de Putumayo</u>	<u>RESOLUCIÓN SUPREMA N° 037-2007-ED</u>

<u>Crean la Unidad de Gestión Educativa Local de Crucero</u>	<u>RESOLUCIÓN SUPREMA N° 038-2007-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Normas para la Formulación del Presupuesto Analítico de Personal (PAP) en las Direcciones Regionales de Educación, Unidades de Gestión Educativa Local, Instituciones Educativas, Sede Central del Ministerio de Educación y Escuelas de Educación Superior No Universitaria para el Año 2008”</u>	<u>RESOLUCIÓN DE SECRETARÍA GENERAL N° 0041-2008-ED</u>
<u>Dictan disposiciones para la ejecución del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa e incorporan el nivel secundario que desarrolle actividades en el mismo local de instituciones educativas comprendidas en el plan</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 005-2008-ED</u>
<u>Establecen en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada la gratuidad, número de requisitos y plazo de atención de los trámites</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0421-2010-ED</u>

VIII. INSTITUTOS SUPERIORES PEDAGÓGICOS

<u>Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior</u>	<u>Ley N° 29394</u>
<u>Aprueban el Reglamento de la Ley N° 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 004-2010-ED</u>
<u>Crean el Instituto Superior Pedagógico de Educación Especial</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 44-84-ED</u>
<u>Aprueban nuevo Reglamento de Evaluación Académica de los Institutos Superiores Pedagógicos</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 193-88-ED</u>
<u>Aprueban Reglamento para optar el Título Profesional de Profesor en los Institutos Superiores Pedagógicos</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 443-88-ED</u>
<u>Aprueban Reglamento de Programa de Profesionalización Docente para los Institutos Superiores Pedagógicos</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 670-89-ED</u>
<u>Aprueban Normas Básicas que orientan el Establecimiento de Convenios entre el Ministerio de Educación y la Iglesia Católica para la Administración de los Institutos Superiores Pedagógicos y Tecnológicos</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 16-90-ED</u>
<u>Aprueban normas para las actividades educativas en los Institutos Superiores Pedagógicos e Institutos Superiores con Programas de Formación Magisterial</u>	<u>RESOLUCION VICE MINISTERIAL N° 70-91-ED</u>
<u>Autorizan conversión de Instituto Superior Pedagógico Público en Instituto Superior Público</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 022-98-ED</u>
<u>Autorizan al Ministerio emitir disposiciones referentes a centros y programas educativos, institutos superiores pedagógicos, escuelas de formación docente y de educación superior no universitaria de formación tecnológica</u>	<u>DECRETO SUPREMO N° 011-2003-ED</u>
<u>Suspenden procedimientos para la autorización a Institutos Superiores Pedagógicos, de funcionamiento de las carreras profesionales de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, Especialidades de: Comunicación, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Matemática</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0765-2003-ED</u>

<u>Aprueban “Normas que regulan los Requisitos y el Proceso de Selección de Personal para las Encargaturas de Director General en los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Artística Públicos”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0223-2004-ED</u>
<u>Aprueban Orientaciones y Normas Nacionales para el Desarrollo de las Actividades Educativas en el Año 2006 en Institutos Superiores Pedagógicos, Públicos y Privados, y Escuelas Superiores de Formación Artística</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0777-2005-ED</u>
<u>Normas para la Organización, Ejecución y Evaluación del Proceso de Admisión en los Institutos Superiores Pedagógicos Públicos y Privados, las Escuelas Superiores de Formación Artística y los Institutos Superiores que forman en carreras docentes</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0017-2007-ED</u>
<u>Aprueban Cronograma de Actividades para el Proceso de Admisión 2007 en Institutos Superiores Pedagógicos Públicos y Privados, Escuelas Superiores de Formación Artística e Institutos Superiores que forman en carreras docentes</u>	<u>RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0043-2007-ED</u>
<u>Aprueban normas administrativas, logísticas y presupuestarias para el Proceso de Admisión en las Instituciones Superiores de Formación Docente Públicas y Privadas a Nivel Nacional</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0509-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Lineamientos para el Proceso de Evaluación de Plazas estrictamente necesarias en las Instituciones de Educación Superior No Universitaria Públicas”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0132-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Lineamientos Complementarios para el Proceso de Evaluación de Plazas estrictamente necesarias en las Instituciones de Educación Superior No Universitaria Públicas”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0401-2007-ED</u>
<u>Fijan plazo para que Institutos Superiores Pedagógicos e Institutos Superiores, Públicos y Privados, presenten sus solicitudes de aprobación de proyectos o autorización para la oferta de carreras profesionales</u>	<u>RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0229-2007-ED</u>
<u>Aprueban Diseño Curricular Experimental para la carrera profesional de Educación Secundaria, Especialidades de Ciencia, Tecnología y Ambiente, Matemática, Ciencias Sociales y Comunicación, para su aplicación por los Institutos Superiores Pedagógicos</u>	<u>RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0358-2007-ED</u>
<u>Aprueban Diseños Curriculares Básicos Nacionales para su aplicación por los Institutos y Escuelas de Educación Superior Pedagógicos públicos y privados, a partir de las promociones ingresantes en el año 2010</u>	<u>RESOLUCION DIRECTORAL N° 0165-2010-ED</u>
<u>Aprueban las Normas y Orientaciones Nacionales para el Desarrollo de las Actividades Académicas durante el Año 2010 en los Institutos y Escuelas de Educación Superior de Formación Docente y Artística</u>	<u>RESOLUCION DIRECTORAL N° 0296-2010-ED</u>
<u>Criterios, estándares, indicadores y proceso de evaluación para la revalidación de los Institutos y Escuelas de Educación Superior (IES)</u>	
<u>Aprueban los “Lineamientos para el fortalecimiento a docentes y estudiantes de los Institutos de Educación Superior de Formación Docente, en el uso de Tecnologías de Información y Comunicación - TIC y su participación en el acompañamiento pedagógico, en el marco de la estrategia “Uno a Uno”, implementado por DIGETE”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0089-2012-ED</u>

IX. EVALUACIÓN Y CAPACITACIÓN A DOCENTES		
<u>Autorizan evaluación censal a docentes de Educación Básica Regular y del aprendizaje de alumnos del segundo grado de primaria</u>		<u>DECRETO SUPREMO N° 025-2006-ED</u>
<u>Modifican fecha de Evaluación Censal de Docentes de Educación Básica Regular de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria</u>		<u>DECRETO SUPREMO N° 027-2006-ED</u>
<u>Establecen nueva fecha de Evaluación Censal a Docentes de Educación Básica Regular y aprueban Directiva sobre Responsabilidades en el Proceso de la Evaluación Censal para definir la Línea de Base para el Desarrollo Profesional Docente</u>		<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0749-ED-2006</u>
<u>Disponen inscripción de docentes que fueron impedidos de rendir la prueba de Evaluación Censal realizada el lunes 8 de enero de 2007 en la UGEL más cercana, para poder participar del proceso de Evaluación Censal</u>		<u>DECRETO SUPREMO N° 002-2007-ED</u>
<u>Establecen fecha para que docentes puedan rendir prueba de evaluación y aprueban Directiva “Disposiciones para el Proceso de Inscripción de los Profesores impedidos de dar la Prueba del 8 de enero del 2007 y para su Evaluación”</u>		<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0003-2007-ED</u>
<u>Establecen que la capacitación de los docentes del magisterio nacional constituye acción prioritaria en el marco de la política social de alcance nacional y el Acuerdo Nacional y disponen la obligatoriedad de la evaluación censal de los docentes de Educación Básica Regular</u>		<u>DECRETO DE URGENCIA N° 002-2007</u>
<u>Crean el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente</u>		<u>DECRETO SUPREMO N° 007-2007-ED</u>
<u>Aprueban el documento de política educativa “Mejores Maestros, Mejores Alumnos” - Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2008 (PRONAFCAP 2008)</u>		<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0510-2007-ED</u>
<u>Constituyen el Consejo Consultivo de Docentes del Ministerio de Educación (CCD)</u>		<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL. N° 0128-2007-ED</u>
<u>Aprueban Normas Complementarias para la Implementación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente</u>		<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0174-2007-ED</u>
<u>Crean la Red Nacional de Docentes en Aprendiendo a Prevenir</u>		<u>RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 149-2007-INDECI</u>
<u>Autorizan para el presente año fiscal la contratación de docentes en los Gobiernos Regionales con recursos provenientes del Canon y Sobrecanon</u>		<u>DECRETO URGENCIA N° 013-2007</u>
<u>Establecen excepción temporal para la contratación como docentes a artesanos de la Región Ayacucho para la enseñanza de la artesanía en Centros de Educación Técnico Productiva o en Centros de Educación Ocupacional</u>		<u>DECRETO SUPREMO N° 015-2007-ED</u>
<u>Aprueban “Políticas Sectoriales para la contratación de personal docente en las Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y Educación Técnico - Productiva”</u>		<u>DECRETO SUPREMO N° 004-2008-ED</u>
<u>Establecen requisitos académicos para la titulación en las Instituciones</u>		<u>R.M. N° 0275-2008-ED</u>

Superiores de Formación Docente	
Aprueban Directiva “Responsabilidades de las diferentes instancias de Gestión Educativa Descentralizada y de los Docentes en el Proceso Complementario de la Evaluación Censal para la definición de la Línea de Base para el Desarrollo Profesional Docente”	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0289-2008-ED
Decreto Legislativo que aprueba Normas en Educación para el mejor aprovechamiento de los Acuerdos de Promoción Comercial	DECRETO LEGISLATIVO N° 1087
Aprueban Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2009 - PRONAFCAP 2009	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0037-2009-ED
Aprueban “Lineamientos para la Evaluación y Racionalización de plazas de Educación Básica y Técnico Productiva del Sector Público”	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0101-2009-ED
Aprueban Normas para la Ejecución, Supervisión y Evaluación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente - Programa Básico 2009 (PRONAFCAP 2009) dirigido a docentes de Educación Básica Regular, en el marco de la Política Educativa “Mejores Maestros, Mejores Alumnos”	RESOLUCION VICEMINISTERIAL N° 018-2009-ED
Aprueban “Lineamientos Nacionales para el desarrollo del Proceso de Admisión en los Institutos y Escuelas de Educación Superior en las carreras de formación docente” y modifican el Plan de Adecuación de los actuales Institutos y Escuelas de Educación Superior a la Ley N° 29394	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0033-2012-ED
Decretan la prescindencia de la evaluación censal	DECRETO SUPREMO N° 004-2012-ED
Oficializan el “Procedimiento para la Evaluación y Certificación de Competencias Profesionales” aprobado mediante Acuerdo N° 279-2011-IPEBA	RESOLUCIÓN N° 010-2012-SINEACE-P
Oficializan las “Directrices para la Identificación y Normalización de Competencias con fines de Certificación Profesional” aprobadas mediante Acuerdo N° 041-2011-CONEAU	RESOLUCIÓN N° 013-2012-SINEACE-P
Oficializan el “Procedimiento para la evaluación y certificación de competencias de profesionales titulados por Institutos y Escuelas de Educación Superior” aprobado mediante Acuerdo N° 616-2011-CONEACES	RESOLUCIÓN N° 014-2012-SINEACE-P
Aprueban el Documento de Política Educativa del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente - 2012, “Cambiemos la educación, cambiemos todos”	RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0204-2012-ED

X. DIRECTIVAS

Directiva “Normas para Orientar las Acciones de Reflexión y Análisis del Proyecto Educativo Nacional y el Plan Nacional de Educación para Todos”	RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0112-2006-ED
Directiva “Normas y Procedimientos para acceder a una plaza docente por contrato en Educación Básica (Regular, Alternativa y Especial), Educación Técnico Productiva y Educación Superior No Universitaria en el período 2007”	RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 0196-2007-ED

<u>Directiva que norma la Campaña Nacional por el Respeto y la Puntualidad “Respetarnos, Compromiso de Todos”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0084-2007-ED</u>
<u>Directiva que norma la organización y desarrollo del IV Concurso Nacional de Redacción “La hora sin demora en mi comunidad</u>	<u>RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 009-2007-ED</u>
<u>Directiva que norma la organización y desarrollo del III Concurso Nacional de Argumentación y Debate “Respetos guardan respetos”</u>	<u>RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 010-2007-ED</u>
<u>Directiva Administrativa que regula el otorgamiento de Constancias de Evaluación Médica a Escolares en los Centros y Puestos de Salud del Ministerio de Salud</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 235-2007-MINSA</u>
<u>Aprueban Directiva “Utilización de Sistemas Constructivos No Convencionales en Edificaciones Educativas”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0011-2007-ED</u>
<u>Aprueban Directiva que norma la Campaña Educativa Nacional de Sensibilización y Promoción para una Vida sin Drogas: “Estudiantes Sanos, Libres de Drogas”</u>	<u>RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 004-2007-ED</u>
<u>Directiva "Disposiciones para el Proceso de Inscripción y Elaboración del Padrón Nacional de Docentes Alternos"</u>	<u>RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 0290-2007-ED</u>
<u>Aprueban Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM del Sector Educación 2007 - 2011</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0190-2007-ED</u>
<u>Aprueban "Directiva para la Participación del Sector Educación en las Actividades de los Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0411-2007-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Utilización de Sistemas Constructivos No Convencionales y Recuperables para Aulas Escolares en Situación de Emergencia”</u>	<u>RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 0040-2007-ED</u>
<u>Directiva para el desarrollo del año escolar 2008</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0494-2007-ED</u>
<u>Aprueban Directiva que establece “Normas y procedimientos para acceder por evaluación a una plaza administrativa, auxiliar de educación o profesional de la salud por contrato por servicios personales en los niveles de Educación Básica (Regular, Alternativa y Especial), Educación Técnico Productiva y Educación Superior No Universitaria en el período 2008</u>	<u>RESOLUCION JEFATURAL N° 3132-2007-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Normas para la Formulación del Presupuesto Analítico de Personal (PAP) en las Direcciones Regionales de Educación, Unidades de Gestión Educativa Local, Instituciones Educativas, Sede Central del Ministerio de Educación y Escuelas de Educación Superior No Universitaria para el Año 2008”</u>	<u>RESOLUCIÓN DE SECRETARÍA GENERAL N° 0041-2008-ED</u>
<u>Aprueban Directiva denominada “Campaña de matrícula de los alfabetizados por el PRONAMA, en el marco de una inclusión Social y educativa”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0072-2008-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Normas para el Desarrollo Pedagógico del Tema de la Demanda ante la Corte Internacional de Justicia sobre la Delimitación Marítima Perú - Chile en las Instituciones Educativas de Educación Básica Regular de Gestión Pública y Privada”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0091-2008-ED</u>
<u>Aprueban Directiva de Orientaciones para la Organización y</u>	<u>RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL</u>

<u>Desarrollo de la “Campaña de Matrícula de los Alfabetizados por el PRONAMA, en el marco de una inclusión social y educativa</u>	<u>N° 0002-2008-ED</u>
<u>Aprueban Directiva que establece las normas para la organización y desarrollo del IV Concurso Nacional de Argumentación y Debate “Las cumbres mundiales: una oportunidad para los peruanos”</u>	<u>RESOLUCION VICEMINISTERIAL N° 0014-2008-ED</u>
<u>Aprueban Directiva que establece las normas para la organización y desarrollo del V Concurso Nacional de Redacción “Las Cumbres Mundiales: Una oportunidad para los peruanos”</u>	<u>RESOLUCION VICEMINISTERIAL N° 0015-2008-ED</u>
<u>Aprueban Directiva que establece normas para la planificación, organización, ejecución y evaluación del “Primer Concurso Nacional de Experiencias Exitosas en Educación Inclusiva”</u>	<u>RESOLUCION VICEMINISTERIAL N° 0028-2008-ED</u>
<u>Aprueban la Directiva N° 004-2010-ME/SG-OGA-UPER “Elaboración y Aprobación del Cuadro de Distribución de Horas de Clase en las Instituciones Educativas de Educación Básica Regular Secundaria y Educación Básica Alternativa Ciclo Avanzado en el Período Lectivo 2010”</u>	<u>RESOLUCION JEFATURAL N° 0050-2010-ED</u>
<u>Aprueban Directiva que establece Normas para orientar el desarrollo de actividades celebrativas por el “Día Mundial de la Libertad de Prensa”</u>	<u>RESOLUCION VICEMINISTERIAL N° 007-2009-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Procedimientos para la Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual en el Sector Educación”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0201-2009-ED</u>
<u>Aprueban “Directiva Sanitaria para la Limpieza y Desinfección de Centros Educativos en el Territorio Nacional”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 525-2009-MINSA</u>
<u>Aprueban Directiva “Procedimientos para la realización de actividades en el marco del Programa DEPARTE: Deporte y Arte para crecer”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0173-2012-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2013 en la Educación Básica”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0431-2012-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Normas y Procedimientos para el Proceso de Selección, Evaluación y Contratación de Docentes en Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y Técnico Productiva en el período lectivo 2013”</u>	<u>RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 3675-2012-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Normas y Orientaciones Nacionales para el desarrollo de las Actividades Académicas durante el año 2013 en Institutos y Escuelas de Educación Superior de Formación Docente y Artística a nivel nacional”</u>	<u>RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0046-2013-ED</u>
<u>Aprueban Directiva “Elaboración y Aprobación del Cuadro de Distribución de Horas de Clase en las Instituciones Educativas Públicas del Nivel de Educación Secundaria de la Educación Básica Regular y del Ciclo Avanzado de la Educación Básica Alternativa en el Período Lectivo 2013”</u>	<u>RESOLUCION MINISTERIAL N° 0065-2013-ED</u>